

SBÍRKA
ROZHODNUTÍ
NEJVYŠŠÍHO
SPRÁVNÍHO
SOUDU

6^{2019 / XVII. ROČNÍK / 30. 6. 2019}

OBSAH

3882. Správní řízení: oprávnění zástupce zastupovat obec	285
3883. Správní řízení: systémová podjatost	288
3884. Správní řízení: účastenství v řízení o poskytnutí kompenzace za nevyplacené odstupné	296
3885. Řízení před soudem: nezákonný zásah; vstup příslušníků Policie České republiky a obecní policie na cizí pozemek nebo do cizí stavby	300
3886. Stavební řízení: vstup na cizí pozemek nebo do cizí stavby; pojem bezprostřední ohrožení života nebo zdraví osob či zvířat	306
3887. Daňové řízení: podmínky pro vydání zajišťovacího příkazu	312
3888. Daňové řízení: nevyzvání k podání dodatečného daňového tvrzení	319
3889. Stavební řízení: přerušení řízení kvůli budoucí změně právního rámce	324
3890. Katastr nemovitostí: provedení zápisu poznámky; žaloba o určení hranice mezi pozemky	328
3891. Advokacie: souhlas klienta s úkonem disponujícím řízením	330
3892. Ochrana spotřebitele: odpovědnost realitního makléře za správnost informací o nemovitostech	333
3893. Pobyt cizinců: povolení k trvalému pobytu; pojem „ <i>podvodné jednání</i> “	337
3894. Kompetenční spory: pravomoc v případě nemajetkové újmy vzniklé vadným poskytováním poštovních služeb	341

Správní řízení: oprávnění zástupce zastupovat obec

k § 33 odst. 1 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

K prokázání oprávnění zástupce zastupovat ve správním řízení obec postačí plná moc, která je podepsaná starostou obce, jak stanoví § 33 odst. 1 správního řádu. Pro správní řízení přitom není významné, zda tento úkon byl schválen příslušným orgánem obce, neboť se nejedná o hmotněprávní úkon (jednání), který by byl pro absenci předchozího souhlasu příslušného orgánu obce stížen soukromoprávní sankcí jeho neplatnosti.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 16. 1. 2019, čj. 15 A 194/2017-70)

Věc: Město Žatec proti Krajskému úřadu Ústeckého kraje, odbor územního plánování a stavebního řádu o dočasné umístění stavby.

Rozhodnutím ze dne 20. 1. 2017 Městský úřad Žatec k žádosti osoby zúčastněné na řízení rozhodl o umístění dočasné stavby nové příjezové malé vodní elektrárny (dále jen „MVE“) na pozemku st. p. „X“, p. č. „X“, p. č. „X“, p. č. „X“, p. č. „X“ a p. č. „X“ v katastrálním území Žatec. Proti rozhodnutí podal žalobce odvolání, které žalovaný jako nepřipustné zamítl. V odůvodnění uvedl, že advokát JUDr. Tomáš Těmín, Ph.D., vystupoval v odvolacím řízení jako právní zástupce žalobce, jeho oprávnění k zastupování však nebylo prokázáno, a proto je jím podané odvolání nepřipustné. Žalovaný dále uvedl, že v průběhu odvolacího řízení vznikly pochybnosti o oprávnění právního zástupce žalobce k podání odvolání, resp. osoba zúčastněná na řízení zpochybnila oprávnění starostky města zmocnit právního zástupce k podání odvolání jménem města. Žalovaný v této souvislosti zdůraznil, že z § 103 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), plyne pouze to, že starosta je osobou, která navenek projevuje vůli obce, starosta však není oprávněn, pokud mu tuto pravomoc nesevěřila rada dle § 102 odst. 3 zákona o obcích, vůli obce jakkoli vytvářet. Žalovaný s poukazem na rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 21 Cdo 224/2002 uzavřel, že starosta obce nemůže bez předchozího odpovídajícího rozhodnutí příslušného orgánu obce jakkoli právně jednat.

V podané žalobě žalobce namítal, že § 33 odst. 1 správního řádu ani žádné jiné ustanovení téhož zákona nestanoví, že by zmocnění k zastupování ve správním řízení muselo být prokazováno rozhodnutím rady města o uzavření příkazní smlouvy s advokátem a pověření starosty k podpisu plné moci. Pakliže takový požadavek žalovaný vznesl, postupoval dle přesvědčení žalobce nejen v rozporu se správním řádem, ale také v rozporu s ústavněprávní zásadou enumerace veřejnoprávních pretenzí ve smyslu čl. 2 odst. 3 Ústavy. Zdůraznil, že je to zákon, který stanovuje limity státní moci, a pokud správní řád stanoví, že zmocnění se prokazuje písemnou plnou mocí, tak si správní orgán nemůže sám o své vůli stanovit další způsoby prokazování zmocnění, a pokud tak činí, jedná protiústavně.

Žalobce dále namítal, že judikatura uváděná žalovaným je problematická a ne zcela přiléhavá, přičemž žalovaný evidentně nerozlišuje procesní plnou moc a plnou moc k učinění hmotněprávního úkonu. Uvedl, že rozhodnutí Nejvyššího soudu zmíněné žalovaným nelze na případ žalobce vztáhnout, protože v této věci se jedná o správní řízení a otázka existence řádného zmocnění je otázkou procesní, nikoli hmotněprávní. Naproti tomu upozornil na rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 25 Cdo 2158/2009, v němž byl řešen případ, kdy žaloba na náhradu škody způsobené obcí byla podána advokátkou na základě generální plné moci udělené jí starostou obce, aniž by rada obce vydala rozhodnutí o tom, že se advokátka pověří k podání takové žaloby. Nejvyšší soud tedy judikoval právní závěr, který je zcela opačný než závěr žalovaného a který jednoznačně podporuje právní názor žalobce, že plná moc předložená žalobcem spolu s odvoláním byla řádnou plnou mocí, kterou měl žalovaný akceptovat a provést odvolací řízení.

Žalovaný uvedl, že výzva k doplnění odvolání adresovaná starostce města byla vydána z důvodu námitek vznesených v průběhu odvolacího řízení, na základě kterých vznikly pochybnosti o řádném udělení zmocnění

právnímu zástupci. Zdůraznil, že na jeho výzvu starostka města nereagovala, reagoval právní zástupce žalobce, s jehož námitkami se žalovaný vypořádal v žalobou napadeném rozhodnutí, na jehož odůvodnění žalovaný plně odkázal.

Žalobce v replice nesouhlasil s argumentací žalovaného, že výzva k doplnění odvolání obsahující požadavek na předložení dokladu o rozhodnutí rady města byla vydána z důvodu námitek vznesených v průběhu odvolacího řízení. Zdůraznil, že výzva k doplnění odvolání ze dne 20. 6. 2017 neobsahovala vůbec žádné odůvodnění toho, proč žalovaný nabyl pochybností o udělení zmocnění, pouze stroze uvedl, že osoba zúčastněná na řízení zpochybnila řádné udělení zmocnění a s ohledem na tuto skutečnost vyzývá žalobce k předložení dokladu prokazujícího skutečnost, že rada města rozhodla o uzavření příkazní smlouvy.

Osoba zúčastněná na řízení ve svém vyjádření uvedla, že k žalobě byl doložen pouze sken plné moci, nejednalo se tedy o předložení originálu plné moci či o plnou moc ověřenou prostřednictvím autorizované konverze dokumentů. Uvedla, že i kdyby soud dospěl k závěru, že plná moc pro právního zástupce žalobce byla řádně doložena, není plná moc platná, neboť plnou moc udělila za žalobce starostka města, která k tomu ovšem nebyla oprávněna, jelikož podle zákona o obcích rozhodnutí o udělení a samotné udělení plné moci právnímu zástupci a s tím spojené uzavření smlouvy o poskytování právních služeb nespadá do působnosti starostky, resp. k takovému jednání by si musela vyžádat předchozí souhlas rady města, což neučinila. Poukázala na to, že oprávnění vystupovat jménem obce navenek, a tak projevovat a sdělovat její vůli sice přísluší výlučně starostovi, a proto pouze starosta obce může jejím jménem udělit plnou moc, nemůže však tuto vůli obce vytvářet sám.

Žalobce v replice k vyjádření osoby zúčastněné na řízení uvedl, že její požadavek nemá žádnou oporu v zákoně (soudní řád správní), neboť ten nestanoví povinnost prokazovat existenci zastoupení originálem plné moci či plnou mocí ověřenou prostřednictvím autorizované konverze dokumentů. I v tomto případě existuje judikatura Nejvyššího správního soudu, byť týkající se správního řízení, avšak bez dalšího analogicky použitelná i v soudním řízení správním (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 10. 2014, sp. zn. 4 As 171/2014). Argumentace osoby zúčastněné na řízení nebyla dle žalobce správná, protože nerozlišuje procesní a hmotněprávní plnou moc. Judikatura zmiňovaná osobou zúčastněnou na řízení se vztahovala toliko na hmotněprávní jednání, která byla učiněna na základě hmotněprávní plné moci.

Krajský soud v Ústí nad Labem zrušil rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

Posouzení věci soudem

(...)

[15] Spornou otázkou, kterou žalobce učinil předmětem soudního přezkumu, bylo to, zda mohlo být odvolání proti rozhodnutí žalovaného, které podal jeho jménem jeho právní zástupce na základě procesní plné moci, již podepsala starostka města, jako nepřípustné zamítnuto, neboť k výzvě žalovaného nedoložil, že rada města rozhodla o uzavření příkazní smlouvy nebo smlouvy o zastupování s advokátem, nebo že svěčila uzavírání takových smluv starostce města. V tomto ohledu považuje soud za stěžejní skutečnost, že žalovaný ani stavebník, který v tomto soudním řízení vystupuje jako osoba zúčastněná na řízení, nezpochybnil rozsah zmocnění a pravost plné moci udělené starostkou města pro účely odvolacího řízení advokátovi JUDr. Tomáši Těmínovi, Ph.D. Jediná okolnost, na které žalovaný založil pochybnosti o tom, zda v odvolacím řízení vzniklo zastoupení žalobce, spočívala v tom, že si starostka města nevyžádala souhlas rady města s uzavřením příkazní smlouvy nebo smlouvy o zastupování s právním zástupcem.

[16] Podle § 30 odst. 4 správního řádu za územní samosprávný celek činí úkony ten, kdo je podle zvláštního zákona oprávněn územní samosprávný celek navenek zastupovat, jeho zaměstnanec nebo člen zastupitelstva, který byl touto osobou pověřen.

[17] Dle § 33 odst. 1 správního řádu účastník si může zvolit zmocněnce. Zmocnění k zastoupení se prokazuje písemnou plnou mocí. Plnou moc lze udělit i ústně do protokolu. V téže věci může mít účastník současně pouze jednoho zmocněnce.

[18] Dle § 34 odst. 1 téhož zákona zástupce podle § 32 a 33 v řízení vystupuje jménem zastoupeného. Z úkonů zástupce vznikají práva a povinnosti přímo zastoupenému.

[19] Dle § 21b odst. 1 o. s. ř. za obec a za vyšší územně samosprávný celek jedná ten, kdo je podle zvláštního zákona oprávněn je zastupovat navenek, nebo jejich zaměstnanec, který tím byl touto osobou pověřen.

[20] Podle § 103 odst. 1 zákona o obcích starosta zastupuje obec navenek.

[21] Plná moc (nebo také průkaz plné moci) je jednostranným prohlášením zmocnitele (účastníka správního řízení) především o rozsahu zmocnění a osobě, která byla zmocněna, a dokládá, že se účastník správního řízení dohodl na svém zastoupení s jinou osobou (zmocněncem) a že mezi zmocněncem a zmocnitelem byla o tomto zastoupení uzavřena smlouva (ať již ústní či písemná). Ta má soukromoprávní povahu, typicky se jedná o smlouvu příkazní.

[22] Obsahem průkazu plné moci musí být konkrétní rozsah zmocnění (srov. § 33 odst. 2 správního řádu), uvedení osoby, která je k zastupování účastníka zmocněna, podpis zmocnitele a je také třeba, aby plná moc obsahovala datum, není-li její časové omezení vyjádřeno ve vlastním textu. Veškeré tyto náležitosti také plná moc udělená dne 7. 3. 2017 žalobcem jeho právnímu zástupci obsahuje. Výslovně je v ní uvedeno, že žalobce zmocňuje JUDr. Tomáše Těmína, Ph.D., „*k podání odvolání proti rozhodnutí Městského úřadu Žatec, Stavební a व्यवस्थापन अधिकार, životní prostředí, ze dne 20. 1. 2016, č. j. MUZA 1858/2017, sp. zn. MUZAS/22533/2015/SU/ Syr, k zastupování v odvolacím řízení, jakož i ke všem souvisejícím právním jednáním*“. Jedná se tedy o řádnou plnou moc, s jejíž předložení správní řád spojuje příslušné účinky (srov. zejména § 34 správního řádu).

[23] Z § 30 odst. 4 správního řádu dále plyne, že úkony ve správním řízení za územní samosprávný celek, jímž je dle čl. 99 Ústavy České republiky rovněž obec, činí starosta, který dle § 103 odst. 1 zastupuje obec navenek. Starosta obce je tedy oprávněn ve správním řízení činit úkony ve věcech, které se týkají obce. Pro správní řízení přitom není významné, zda tento úkon byl schválen příslušným orgánem obce (zde radou města), neboť se nejedná o hmotněprávní úkon (jednání), který by byl pro absenci předchozího souhlasu rady města stížen soukromoprávní sankcí jeho neplatnosti. Jelikož správní řád nevyklučuje (srov. § 30 a § 33), že se obec ve správním řízení může nechat zastoupit zástupcem z řad advokátů, může starosta jménem obce udělit procesní plnou moc advokátu. K prokázání oprávnění právního zástupce zastupovat ve správním řízení obec pak stačí plná moc, která je podepsaná starostou obce, jak stanoví § 33 odst. 1 správního řádu. Pokud správní orgán požaduje doložení dalších skutečností (v této věci souhlas rady města), jedná nad rámec zákona.

[24] Na podporu výše uvedeného soud odkazuje na přílehlavé a výstižné závěry Nejvyššího soudu vyjádřené v jeho rozhodnutí ze dne 22. 12. 2010, sp. zn. 25 Cdo 2158/2009, s nimiž se zdejší soud ztotožňuje a které jsou plně použitelné i v této věci, neboť jak žaloba, tak i odvolání podané ve správním řízení jsou procesními úkony, pro které platí obsahově shodná zákonná úprava (srov. § 30 odst. 4 správního řádu a § 21b o. s. ř.). V tomto rozhodnutí, na které ve svých podáních poukazyval též žalobce, Nejvyšší soud uvedl: „*Rozhodnutí odvolacího soudu spočívá na závěru, že žaloba byla podána jménem města advokátkou na základě plné moci udělené starostou bez schválení příslušným orgánem obce, což způsobuje absolutní neplatnost tohoto právního úkonu a znamená neodstranitelný nedostatek jedné z podmínek řízení, jež bylo takovou žalobou zahájeno. Odvolací soud při svém rozhodnutí poukázal na rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 21 Cdo 224/2002 a dále na nálezy Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 576/2000 a III. ÚS 721/2000, jež se zabývají oprávněním starosty obce k hmotněprávním úkonům bez předchozího rozhodnutí obecního zastupitelstva, případně rady obce (výpověď z nájmu bytu, avalace směnky, smlouvy o půjčce). Podání žaloby však není hmotněprávním úkonem, k němuž by bylo třeba předchozího souhlasného rozhodnutí orgánů obce. Žaloba je procesním úkonem, jímž se právo na soudní ochranu promítá do oblasti práva procesního a uskutečňuje ochranu konkrétnímu hmotněprávnímu nároku (srov. např. Steiner, V. Základní otázky práva občanskoprávního, Praha 1981, str. 168). Rozhodnutí o podání žaloby – uplatnění nároku obce na náhradu škody – nepatří do rozhodovací pravomoci obecní rady dle § 45 písm. p) zákona č. 367/1990 Sb. (odkazuje se na starý zákon o obcích, ale uvedené platí obdobně i dle stávající úpravy v zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích – pozn. aut.) a nejedná se o právní úkon, který by ve smyslu ochrany principu územní samosprávy ohrožoval majetek obce (srov. obdobně rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 10. 10. 2009, sp. zn. 28 Cdo 2075/2009, popř. nálezy Ústavního soudu ze dne 10. července 2001, sp. zn. III. ÚS 721/2000). Na rozdíl od rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 21 Cdo 224/2002, na něž odvolací*

soud poukázal, v daném případě nešlo o hmotněprávní úkon (jakým je např. výpověď z nájmu) obsažený v žalobě, nýbrž o podání žaloby na náhradu škody, tedy o úkon procesní, k němuž není potřeba rozhodnutí orgánů obce, a nejde ani o žádný jiný z případů, kdy je rozhodování svěřeno zákonem orgánům obce. Žaloba byla podána jménem obce a obec zastoupená starostou má právo podat žalobu. Starosta obce je oprávněn k zastupování obce navenek, a tedy ve věcech, v nichž obec zastupuje, je oprávněn činit právní úkony, které se vztahují k zastupování obce jako právnické osoby v soudním řízení (§ 20 odst. 1 o. z., § 21b o. s. ř.). Občanský soudní řád umožňuje účastníkovi, tedy i obci jako právnické osobě, aby se dal v řízení zastupovat zástupcem, jehož si zvolí, včetně zástupcem z řad advokátů (§ 24, § 25 odst. 1 o. s. ř.). Ke zmocnění advokáta k podání žaloby jménem města byl tedy starosta oprávněn, a jestliže na základě plné moci podala advokátka žalobu, neučinila právní úkon hmotněprávní povahy. V postupu starosty, který udělil plnou moc k zastupování města v občanskoprávním řízení, proto nelze spatřovat pochybení, jež by znamenalo neplatnost plné moci, popř. podání žaloby bez právoplatného zmocnění (stov. též usnesení Nejvyššího soudu ze dne 29. 12. 1998, sp. zn. 2 Cdo 626/97), a tedy nedostatek podmínky řízení.“

[25] Soud dále dodává, že v projednávané věci nelze vycházet z rozhodnutí Nejvyššího soudu, na která odkazoval ve svém rozhodnutí žalovaný, jakož i osoba zúčastněná na řízení ve svých podáních. Rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 29. 9. 2003, sp. zn. 21 Cdo 224/2002, ze dne 20. 5. 2009, sp. zn. 30 Cdo 3049/2007, a ze dne 14. 6. 2006, sp. zn. 30 Cdo 3130/2005, www.nsoud.cz, se skutkově týkají plných moci udělených k zastupování při hmotněprávních úkonech, nikoli při úkonech procesní povahy, a proto nelze závěry zmíněných rozhodnutí pro jejich skutkovou i právní odlišnost vztáhnout na projednávaný případ.

[26] Soud uzavírá, že procesní plná moc podepsaná starostkou města, jejíž obsah, rozsah či pravost nebyla zpochybněna, byla dostačující k prokázání toho, že právní zástupce zastupoval žalobce v odvolacím řízení a že byl oprávněn podat odvolání jeho jménem. Žalovaný proto nebyl v odvolacím řízení oprávněn po žalobci požadovat doložení toho, že rada města rozhodla o uzavření příkazní smlouvy nebo smlouvy o zastupování s advokátem, nebo že svěřila uzavírání takových smluv starostce města. Žalovaný tudíž pochybil, pokud odvolání podané zástupcem žalobce jako nepřipustné zamítl s odůvodněním, že nebylo prokázáno jeho oprávnění zastupovat žalobce.

3883

Správní řízení: systémová podjatost

k § 14 odst. 1 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

Posuzovat tzv. systémovou podjatost (§ 14 odst. 1 správního řádu) úředníků územně samosprávného celku (ve smyslu usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2012, čj. 1 As 89/2010-119, č. 2802/2013 Sb. NSS) nepřichází v úvahu ve věci, v níž úřad tohoto celku rozhoduje v jeho samostatné působnosti.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2019, čj. 2 As 151/2018-63)

Prejudikatura: č. 2802/2013 Sb. NSS.

Věc: Akciová společnost DPÚK proti Ministerstvu vnitra, za účasti 1) Ústeckého kraje a 2) Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových, o zaplacení částky jako vyrovnání finančních břemen, o kasaci stížnosti osoby zúčastněné 1).

Ústecký kraj dne 31. 1. 2006 vypověděl smlouvu o závazku veřejné služby ve veřejné linkové dopravě, kterou dříve uzavřel s právním předchůdcem žalobkyně, a po dobu běhu výpovědní lhůty (únor až duben 2006) hradil žalobkyni prokazatelnou ztrátu ve výši stanovené právními předpisy. Od měsíce května 2006 však již tuto ztrátu hradit odmítl, nicméně stále trval na povinnosti žalobkyně zajišťovat provoz sítě veřejné linkové dopravy po dobu, na kterou jí byly uděleny příslušné licence. Žalobkyně se na rozdíl od Ústeckého kraje domnívala, že závazky

veřejné služby nebyly platně zrušeny, resp. byly zachovány i přes výpověď smlouvy o závazku veřejné služby až do doby uplynutí platnosti licencí, tudíž jí i za tuto dobu náleželo vyrovnání finančních břemen.

Rozhodnutím žalovaného ze dne 18. 12. 2012 (dále jen „napadené rozhodnutí“) bylo zamítnuto odvolání žalobkyně a potvrzeno rozhodnutí Krajského úřadu Ústeckého kraje (dále jen „orgán prvního stupně“) ze dne 29. 8. 2012 (dále jen „rozhodnutí orgánu prvního stupně“), kterým krajský úřad v samostatné působnosti podle § 4 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), výrokem I) zamítl žádost žalobkyně o zaplacení částky 47 054 057,32 Kč s příslušenstvím jako vyrovnání finančních břemen ve smyslu nařízení Rady (EHS) č. 1191/69 o postupu členských států ohledně závazků vyplývajících z pojmu veřejné služby v dopravě po železnici, silnici a vnitrozemských vodních cestách (dále jen „nařízení č. 1191/69“), a to za období od 1. 5. 2006 do 30. 6. 2006 za provozování spojů, ve vztahu k nimž byly žalobkyni uděleny licence. Výrokem II) zamítl návrh na nařízení předběžného opatření, kterým se žalobkyně domáhala placení měsíčních záloh na úhradu prokazatelné ztráty ve výši 11 200 000 Kč vždy k prvnímu dni kalendářního měsíce, a to až do rozhodnutí ve věci samé. Výrokem III) odložil žádost žalobkyně o zaplacení částky 47 054 057,32 Kč z titulu bezdůvodného obohacení a výrokem IV) pak vyslovil, že žalobkyně i správní orgán si ponесou své náklady řízení.

Proti napadenému rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) žalobu, jíž se domáhala jeho zrušení včetně rozhodnutí orgánu prvního stupně a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. Žalobkyně namítala, že se prvoinstančního správního řízení účastnily vyloučené úřední osoby, přičemž již v průběhu řízení vznesla námitku podjatosti všech úředních osob orgánu prvního stupně, kterou podložila existencí značného zájmu Ústeckého kraje na výsledku řízení, obavou z možného ovlivňování úředních osob politickou reprezentací za účelem její ekonomické likvidace a taktéž osobním zájmem politické reprezentace i některých úředních osob na výsledku předmětného řízení. Uznání povinnosti Ústeckého kraje hradit jí prokazatelnou ztrátu by dle žalobkyně totiž mohlo znamenat, že se představitelé Ústeckého kraje mohli dopustit správního deliktu. Žalobkyně odkázala na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2012, čj. 1 As 89/2010-119, č. 2802/2013 Sb. NSS, které bylo vydáno v průběhu odvolacího řízení, dle něž v případě úředníků jakožto zaměstnanců územních samosprávných celků existuje velmi významné systémové riziko jejich podjatosti, přičemž ke zjištění pochybností o jejich nepodjatosti postačuje již jen povaha dané věci, v pochybnostech je pak třeba dát přednost vyloučení všech úředních osob příslušného správního orgánu z úkonů v řízení. Žalovaný měl věcně posuzovat otázku, zda Ústecký kraj nebo jednotlivé úřední osoby orgánu prvního stupně mají zájem na výsledku řízení, nikoliv pouze formalisticky hodnotit, zda je Ústecký kraj účastníkem řízení a jaký má toto jeho postavení vliv na řešení dané otázky. Žalobkyně zdůraznila, že její přesvědčení o podjatosti úředních osob spočívá v samotné povaze věci, ve skutečnostech vyplývajících z výpovědi Petra M. (bývalý prokurista a člen představenstva společnosti IDS Ústeckého kraje, a. s.) a mediálních výstupů Jiřího Š. (bývalý hejtman a radní pro dopravu), přičemž i nově jmenovaný ředitel orgánu prvního stupně Milan Z. může být politickou reprezentací Ústeckého kraje ovlivňován. Poukázala na skutečnost, že žalovaný po vydání napadeného rozhodnutí zcela zásadně změnil svou správní praxi, když dne 23. 10. 2013 vydal z moci úřední usnesení, jímž podle § 131 odst. 4 správního řádu pověřil Krajský úřad Středočeského kraje projednáním její skutkově a právně shodné žádosti, která se od nyní řešené věci lišila jen obdobím. Upozornila též na to, že možnost aplikace § 131 odst. 4 správního řádu se vztahuje i na úřední osoby rozhodující v samostatné působnosti, neboť jde o ochranu základního práva účastníků řízení na spravedlivý proces, které má přednost před ochranou práva územního samosprávného celku na jeho samosprávu. Žalobkyně dále obsáhle namítala nezákonnost rozhodnutí obou správních orgánů ve vztahu k meritornímu posouzení jejího nároku na vyrovnání finančních břemen, přičemž uplatnila také námitky brojící proti nezákonnosti zamítnutí jejího návrhu na vydání předběžného opatření a proti nezákonnosti odložení části věci týkající se vydání bezdůvodného obohacení.

Usnesením městského soudu ze dne 4. 10. 2016, čj. 6 A 31/2013-100, byla věc postoupena Krajskému soudu v Ústí nad Labem (dále jen „krajský soud“).

Krajský soud rozsudkem ze dne 17. 4. 2018, čj. 15 A 174/2016-158 (dále jen „napadený rozsudek“), rozhodnutí žalovaného i rozhodnutí orgánu prvního stupně zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. K námitce nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí konstatoval, že žalovaný přiměřeně reagoval na všechny odvolací důvody žalobkyně a své závěry dostatečně odůvodnil. Stejně tak shledal nedůvodnou námitku porušení § 2

odst. 4 správního řádu, neboť ze změny správní praxe, která nastala až po vydání napadeného rozhodnutí, nelze dovozovat, že by žalovaný porušil legitimní očekávání žalobkyně. Dále odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2013, čj. 1 As 89/2010-152, dle něhož není podstatné, zda žalobkyně uplatnila námitku podjatosti včas, či opožděně, nýbrž výhradně to, zda nastaly okolnosti zakládající pochybnosti o nepodjatosti úředních osob. Krajský soud pak především obsáhle citoval z výše uvedeného usnesení čj. 1 As 89/2010-119, přičemž se plně ztotožnil s jeho závěry. Doplnil, že pokud v případě námitky podjatosti směřující proti jednotlivci není namístě prokazovat, že dotyčná osoba je podjatá, nýbrž stačí pouze osvědčit existenci pochybností o její nepodjatosti, tím spíše pak v případě „*systémového rizika podjatosti*“ nelze po žalobkyni požadovat, aby prokázala, že jsou skutečně všechny úřední osoby podjaté. Dle názoru krajského soudu nebylo pochyb o tom, že orgán prvního stupně jakožto orgán Ústeckého kraje rozhodoval ve správním řízení ve věci, která se týkala jeho zájmu, neboť žalobkyní nárokováná částka by byla placena z rozpočtu Ústeckého kraje. Vzhledem k tomu, že všechny úřední osoby orgánu prvního stupně jsou v zaměstnaneckém poměru k Ústeckému kraji, bylo třeba zkoumat, zda z povahy věci či jiných okolností neplyne podezření, že v důsledku tohoto zaměstnaneckého poměru by mohl být postoj úředních osob k věci ovlivněn i jinými než zákonnými kritérii. Krajský soud zdůraznil, že žalobkyně ve správním řízení uplatnila nárok na úhradu prokazatelné ztráty v částce 47 054 057,32 Kč, přičemž již samotná výše tohoto nároku podle krajského soudu založila zjevný zájem Ústeckého kraje na výsledku daného řízení, kvůli čemuž shledal tento případ významně se odlišujícím od jiných řízení, ve kterých rovněž může být dotčen zájem Ústeckého kraje. Toto řízení je totiž výši požadované sumy zcela ojedinělé, a proto nemůže obstát argument, že pokud by pouhá majetková zainteresovanost územního samosprávného celku byla důvodem pro vyloučení jeho zaměstnanců, nemohl by tento celek rozhodovat v mnoha dalších řízeních, u nichž je dána jeho pravomoc. K povaze věci pak dle krajského soudu přistupují dále historické souvislosti celého případu, nelze odhlédnout ani od negativních projevů některých představitelů Ústeckého kraje na adresu žalobkyně, neboť tato medializovaná vyjádření svědčí o vyostření sporu mezi žalobkyní a Ústeckým krajem a současně vyvolávají podezření, že těmito vyjádřeními či jejich autory mohly být do určité míry ovlivněny i úřední osoby orgánu prvního stupně. Krajský soud dále konstatoval, že není potřebné zjišťovat, jak konkrétně se tvrzená podezření projevila u jednotlivých úředních osob či přímo u ředitele orgánu prvního stupně, neboť již při existenci pochybností o jejich nepodjatosti je namístě dotčené osoby z rozhodování vyloučit. Jelikož zde byly dány pochybnosti o nepodjatosti úředních osob ve smyslu § 14 odst. 1 správního řádu, bylo povinností žalovaného postupovat podle § 131 odst. 4 správního řádu. K argumentaci Ústeckého kraje o nutnosti zohlednit jeho právo na samosprávu krajský soud zdůraznil, že toto právo v žádném případě nemůže být upřednostněno před právem na spravedlivý proces, jehož součástí je i požadavek, aby věc neprojednávaly a nerozhodovaly vyloučené úřední osoby; ustanovení § 131 odst. 4 správního řádu navíc neukládá povinnost jakkoli přihlížet k právu na samosprávu ani nerozlišuje, zda se věc, k jejímuž projednání a rozhodnutí má být pověřen jiný správní orgán, týká přenesené, či samostatné působnosti původně příslušného správního orgánu. Odkaz Ústeckého kraje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2013, čj. 5 As 28/2009-115, shledal krajský soud nepřipadným, neboť okolnosti dané věci se podstatně odlišují od případu žalobkyně. S přihlédnutím k intenzitě zájmu Ústeckého kraje na výsledku řízení a k vyhocenosti sporu mezi žalobkyní a Ústeckým krajem jako dostatečná záruka nestrannosti nepostačuje ani to, že rozhodnutí orgánu prvního stupně podléhá přezkumné pravomoci žalovaného a že nařízení č. 1191/69 stanoví přesná pravidla pro určení výše případného vyrovnání finančních břemen. Správní řízení, jež vyústilo ve vydání napadeného rozhodnutí, tak dle krajského soudu trpí vadou řízení ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., neboť došlo k podstatnému porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, a to konkrétně § 14 odst. 1 a § 131 odst. 4 správního řádu, jež mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. V důsledku zjištěné vady řízení krajský soud nevypořádal ostatní žalobní námitky.

Proti rozsudku krajského soudu podala osoba zúčastněná na řízení I) (stěžovatel) kasační stížnost, ve které navrhla toto rozhodnutí zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

Stěžovatel měl za to, že krajský soud v napadeném rozsudku dezinterpretoval a nesprávně aplikoval výše citované usnesení čj. 1 As 89/2010-119, navíc nezaložil své rozhodnutí na řádně zjištěných skutkových závěrech, nýbrž na pouhých spekulacích bez opory v provedeném dokazování. Sama výše požadovaného finančního plnění nemůže být rozhodnou okolností, která by vyvolávala pochybnosti o nepodjatosti úředních osob orgánu prvního stupně, neboť se jedná o zcela subjektivní, na žalobkyni nezávislé a nevhodné kritérium, přičemž

stěžovatel odkázal na výše citovaný rozsudek čj. 5 As 28/2009-115. Jako nesprávný je třeba odmítnout též závěr krajského soudu, že částka 47 milionů je natolik vysoká, že údajně činí předmětné řízení zcela ojedinělým a míru finanční zainteresovanosti stěžovatele z toho plynoucí zcela mimořádnou. Jedná se však o ryzí spekulaci soudu, neboť z hlediska dopadů na rozpočet stěžovatele platí, že žalobkyně požadovaná částka tvoří méně než 0,3 % jeho ročního rozpočtu pro rok 2018, přičemž výdaje na zajištění dopravní obslužnosti kraje činí pro rok 2018 více než 1 miliardu. Míru finanční zainteresovanosti stěžovatele v této věci proto nelze pokládat za nijak mimořádnou či neobvyklou, protože je posouzení krajského soudu neopodstatněné. Stěžovatel dále považoval důvody tvrzené podjatosti za nepřipadné též proto, že nařízení č. 1191/69 přímo stanoví pravidla pro přesné určení výše případného vyrovnání finančních břemen, a to bez ohledu na to, v jaké části se sám dopravce tato břemena vykalkuluje.

Co se týče údajné vyostřenosti sporu, kterou krajský soud dovozoval z mediálních výstupů Jiřího Š., stěžovatel zdůraznil, že v řízení před krajským soudem v této věci neproběhlo žádné dokazování. Nebylo tedy zřejmé, jaké konkrétní výroky měl soud na mysli a na jakých skutkových zjištěních své úvahy založil. I kdyby však tyto výroky, které nebyly předmětem dokazování, byly skutečně proneseny, jednalo by se o výroky představitelů kraje z roku 2006, přičemž od té doby se politická reprezentace kraje změnila. Jiří Š. nemá od roku 2008 ve vedení stěžovatele žádnou funkci, a nemohl tedy ovlivnit rozhodování jeho orgánu. Stejně tak neexistuje rozumný důvod, jak by bývalí političtí představitelé, jejichž politická strana mezitím prohrála volby a ve vedení kraje již nefiguruje, mohla uplatit svůj vliv. Stěžovatel pokládal za absurdní konstrukci, dle které by systémová podjatost orgánu prvního stupně mohla být založena několikaletými výroky jeho politického představitel, který již není ani členem rady kraje. Stěžovatel proto napadený rozsudek považoval za nepřezkoumatelný. Dále dodal, že předmětné správní řízení nelze považovat ani za politicky či mediálně zajímavé, neboť jeho skutkový základ je starý 12 let, v době rozhodování orgánu prvního stupně od něj uplynulo 6 let, proto mu již není věnována žádná neobvyklá pozornost, natož aby byl předmětem jakýchkoli politických vlivů.

Stěžovatel měl taktéž za to, že pouhý pracovněprávní poměr vůči němu či výše požadované sumy nemůže založit podjatost všech úředních osob z důvodů institucionálních záruk jejich nezávislosti na zaměstnavateli, neboť nejsou podřízeny přímo hejtmánovi, ale řediteli orgánu prvního stupně, kterému svědčí silné zákonné záruky nezávislosti. Stěžovatel poukázal též na to, že rozhodnutí orgánu prvního stupně podléhá přezkoumání pravomocí Ministerstva vnitra, což zohlednil jako skutečnost snižující riziko systémové podjatosti i Nejvyšší správní soud ve výše citovaném rozsudku čj. 5 As 28/2009-115. Rozhodnutí orgánu prvního stupně bylo i v nyní projednávané věci přezkoumáno žalovaným, o jehož nestrannosti a nezávislosti nelze pochybovat, přičemž ten jej označil za správné a zákonné, v postupu úředníků orgánu prvního stupně tedy neshledal žádné chyby. Stěžovatel proto považoval jakékoli pochybnosti o údajné systémové podjatosti úředníků orgánu prvního stupně za rozptýlené, přičemž závěry krajského soudu shledal spekulativními a nemajícími oporu ve skutkových zjištěních.

Krajský soud dle stěžovatele nezohlednil ani skutečnost, že z nařízení č. 1191/69 vyplývá, že k vydání rozhodnutí o vyrovnání finančních břemen je příslušný pouze ten orgán, který závazek veřejné služby uložil, tedy v projednávané věci orgán prvního stupně. Žalobkyně svůj tvrzený nárok opírala o právní konstrukci, dle níž jí byl závazek veřejné služby ve smyslu nařízení č. 1191/69 uložen vydáním licence k provozování veřejné linkové dopravy ze strany orgánu prvního stupně a zrušen byl výpovědí smlouvy o závazku veřejné služby. Z čl. 6 odst. 2 a čl. 13 odst. 1 tohoto nařízení je však patrné, že rozhodnutí o vyrovnání finančních břemen musí být nutně spojeno s rozhodnutím o zrušení závazku, či jeho uložení, tedy nemůže být vydáno jiným orgánem než tím, který závazek veřejné služby uložil. Právní názor krajského soudu zaujatý v napadeném rozsudku ve svých důsledcích zcela neguje institut ukládání závazků veřejné služby pro zajištění dopravní obslužnosti kraje. Dle § 22 odst. 3 zákona č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících a o změně dalších zákonů (dále jen „zákon č. 194/2010 Sb.“), platí, že v rozhodnutí o uložení poskytování veřejných služeb objednatel vymezí rozsah poskytovaných veřejných služeb v přepravě cestujících a způsob výpočtu kompenzace. Krajský soud svými závěry fakticky odstraňuje z právního řádu nástroj zajištění dopravní obslužnosti jednostranným rozhodnutím orgánu kraje coby objednavatele, neboť toto rozhodnutí v sobě vždy zahrnuje též stanovení kompenzace z jeho rozpočtu. Uložení provozování veřejné dopravy správním rozhodnutím ve smyslu § 22 odst. 1 zákona č. 194/2010 Sb. je ovšem institut, který umožňuje operativně reagovat na krizové situace, jež v dopravě mohou nenadále nastat; pro takové rozhodování je však zcela zásadní znalost místních podmínek a aktuálních potřeb v dopravě na území

konkrétního kraje, po věcné stránce je k němu tedy způsobilý pouze dopravní úřad v předmětném místě. Napadený rozsudek smysl institutu uložení poskytování veřejných služeb (dříve závazku veřejné služby) správním rozhodnutím zcela popírá.

Dle přesvědčení stěžovatele navíc krajský soud nepřihlédl ke skutečnosti, že jím citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu byla přijata ve vztahu k řízením konaným v přenesené působnosti územních samosprávných celků, v předmětné věci se však jednalo o rozhodování v rámci samostatné působnosti odpovídající ústavně zaručenému právu územních samosprávných celků na samosprávu. Stěžovatel měl za to, že zvýšený důraz na zachování příslušnosti orgánů územně samosprávných celků v samostatné působnosti je třeba zohlednit i při vyloučení úředních osob správního orgánu. Podstatou práva na samosprávu je právě rozhodování o otázkách, kterými jsou potenciálně dotčeny zájmy územně samosprávného celku a jeho občanů. Důsledkem přímo vyplývajícím z právního názoru krajského soudu by bylo, že právo na samosprávu se týká pouze málo závažných otázek a rozhodování o drobných finančních částkách, naopak rozhodování o otázkách, které by se mohly zájmů kraje a jeho občanů dotknout podstatně, bude vykonáno mimo rámec samosprávy. Tato konstrukce domyšlená do důsledků představuje faktické popření práva na samosprávu, a to bez jakékoli opory v právních předpisech. K názoru krajského soudu, že právo na samosprávu nemůže být nikdy upřednostněno před právem na spravedlivý proces, stěžovatel uvedl, že obě tato práva mají váhu ústavně zaručených práv, přičemž při jejich potenciálním konfliktu je třeba pečlivě zvažovat řešení, které co nejvíce šetří podstatu obou uvedených práv, a řádně jej odůvodnit. Nelze však akceptovat přístup krajského soudu, který paušálně konstatuje, že jedno ústavně zaručené právo nemůže být v žádném případě upřednostněno před jiným ústavně zaručeným právem. Stěžovatel pro výše uvedené shledává napadený rozsudek nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

Žalovaný se s kasační stížností stěžovatele neztotožnil. Přestože napadený rozsudek zrušil jeho rozhodnutí, shodl se s odůvodněním krajského soudu. Výše citované usnesení čj. 1 As 89/2010-199 mu totiž v době vypracování jeho rozhodnutí nebylo známo, proto vycházel z tehdejší judikatury, která k předmětné otázce přistupovala odlišně. Pokud nyní Nejvyšší správní soud nazará na otázku systémové podjatosti jiným způsobem, je žalovanému zřejmé, že napadené rozhodnutí nemůže obstát.

Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

(...)[23] Dle § 14 odst. 1 správního řádu platí, že „[k]aždá osoba bezprostředně se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu, o níž lze důvodně předpokládat, že má s ohledem na svůj poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům takový zájem na výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o její nepodjatosti, je vyloučena ze všech úkonů v řízení, při jejichž provádění by mohla výsledek řízení ovlivnit“. Podle § 131 odst. 4 správního řádu „[n]adřízený správní orgán usnesením pověřit k projednání a rozhodnutí věci jiný věcně příslušný podřízený správní orgán ve svém správním obvodu, jestliže podřízený správní orgán není z důvodu vyloučení všech úředních osob (§ 14) tohoto orgánu nebo členů orgánu, který rozhoduje ve sboru, způsobilý věc projednat a rozhodnout; v tomto případě nadřízený správní orgán pověřit správní orgán, jehož správní obvod sousedí se správním obvodem nezpůsobilého správního orgánu“.

[24] Ve výše citovaném usnesení čj. 1 As 89/2010-119 dospěl Nejvyšší správní soud v otázce tzv. systémové podjatosti k závěru, že „[r]ozhoduje-li orgán územního samosprávného celku ve správním řízení ve věci, která se týká zájmu tohoto územního samosprávného celku, je důvodem pochyb o nepodjatosti úřední osoby dle § 14 odst. 1 správního řádu její zaměstnanecký poměr k územnímu samosprávnému celku tehdy, je-li z povahy věci či jiných okolností patrné podezření, že v důsledku tohoto zaměstnaneckého poměru by mohl být její postoj k věci ovlivněn i jinými než zákonnými hledisky“. Rozšířený senát v citovaném usnesení vyslovil, že „v případech, kdy rozhoduje úředník územního samosprávného celku ve věci, která se přímo nebo nepřímo týká tohoto celku, není a priori vyloučen z rozhodování pro svoji ‚systémovou podjatost‘, avšak je u něho dáno ‚systémové riziko podjatosti‘, kvůli němuž je třeba otázku jeho případné podjatosti posuzovat se zvýšenou opatrností oproti věcem, které se zájmů územního samosprávného celku nijak nedotýkají. [...] K pochybám o nepodjatosti postačí i poměrně nízká míra podezření, neboť [...] existence

„systémového rizika podjatosti“ je sama o sobě signálem ke zvýšené opatrnosti a „podezřívavosti“ při posuzování důvodu pro vyloučení úřední osoby z úkonů v řízení. Důvody k uvedenému podezření mohou být nejrůznějšího druhu a nelze je specifikovat jinak než obecnými rysy a představitelnými příklady. Bude se jednat o takové skutečnosti, které naznačují, že zde existuje někdo, kdo má zájem na určitém výsledku řízení, v němž se má rozhodovat, a přitom má či může mít schopnost působit na příslušnou úřední osobu prostřednictvím jejího zaměstnaneckého vztahu k územnímu samosprávnému celku. Uvedenými skutečnostmi mohou být například jevy v politické či mediální sféře, jež předcházejí příslušnému správnímu řízení či je doprovázejí a naznačují zvýšený zájem o výsledek řízení ze strany osob schopných ovlivnit jednání územního samosprávného celku jako zaměstnavatele úřední osoby. Příkladem může být zájem politických činitelů či jiných v rámci daného územního samosprávného celku vlivných osob (např. zákulisních aktérů místní politiky či podnikatelských subjektů) na určitém výsledku řízení (např. na tom, aby určitá stavba, činnost apod. byla povolena, anebo naopak nepovolena); takový zájem lze vysledovat například z různých mediálních vyjádření, předvolebních slibů, konkrétních investičních či jiných obchodních počínů, předchozích snah nasměrovat určité související rozhodovací procesy určitým způsobem apod. Stejně tak uvedenou skutečností může být samotná povaha a podstata rozhodované věci, její kontroverznost či politický význam a s tím spojené zájmy. Zjevně a bez dalšího pak uvedenými skutečnostmi budou podezření z nátlaku či snahy přímo ovlivnit rozhodování příslušné úřední osoby prostřednictvím jejího zaměstnaneckého vztahu. Pro posouzení otázky podjatosti úřední osoby přitom není rozhodná formální procesní role územního samosprávného celku v řízení, v němž se tato otázka řeší, nýbrž to, zda má on sám nebo osoby, které jsou schopny jej přímo nebo nepřímo ovlivnit, skutečný (materiální) zájem na jeho výsledku. Zpravidla tedy bude nerozhodné, zda je dotčený územní samosprávný celek „jádrovým“ účastníkem řízení (§ 27 odst. 1 správního řádu), účastníkem podle § 27 odst. 2 téhož zákona, účastníkem podle některého zvláštního zákona anebo že dokonce vůbec účastníkem není. Při posuzování „systémového rizika podjatosti“ je třeba zohlednit všechny relevantní okolnosti.“

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu dále podotkl, že „právě v soudobém českém modelu spojené územní veřejné správy, v němž státní správu i samosprávu vykonávají z podstatné části orgány územních samosprávných celků jakožto politických entit ovládaných místními či regionálními politickými reprezentacemi, prosazujícími nezářádku partikulární zájmy, a nikoli zájem veřejný, nelze nebezpečí plynoucí ze „systémového rizika podjatosti“ podcenit. Je tomu tak proto, že v modelu, v němž v posledku o osudech zaměstnanců územního samosprávného celku rozhoduje místní či regionální politická reprezentace, nezářádku ovládaná zákulisními vlivovými strukturami, jež z povahy věci má zájmy na tom, aby určité věci místního významu byly řešeny určitým způsobem, fakticky nelze v rámci územní samosprávné jednotky zajistit skutečně úplné oddělení politických a zákonných hledisek při výkonu veřejné správy. V tomto systému chybí regionální správní úřady plně oddělené od samosprávy a nezávislé na místních poměrech a vlivech, jež by dokázaly garantovat objektivitu a nestrannost výkonu veřejné správy i ve věcech, na nichž má samospráva či lidé, kteří ji jsou schopni ovlivnit, zájem. Dozor vykonávaný nadřízenými orgány (především Ministerstvem vnitra) stěžejí může být dostatečně účinným mechanismem, neboť to v potřebné míře nezvládne již jen z kapacitních důvodů. Proto je nezbytné podezření vyplývající z existence „systémového rizika podjatosti“ brát velmi vážně a s ohledem na smysl a účel § 14 odst. 1 správního řádu [...] v pochybnostech dát přednost vyloučení všech úředních osob příslušného správního orgánu z úkonů v řízení.“ V rozsudku ze dne 14. 5. 2015, čj. 5 As 96/2014-37, pak Nejvyšší správní soud uvedl, že „k námitce stěžovatele stran aplikace usnesení rozšířeného senátu „zpětně“ Nejvyšší správní soud konstatuje, že **nově vyslovený právní názor k otázce systémové podjatosti v usnesení rozšířeného senátu dopadá na všechna zahájená soudní řízení s účinky ex tunc**. I když usnesení rozšířeného senátu představovalo v širším slova smyslu změnu ustálené judikatury, neznamená použití v něm vyjádřeného právního názoru porušení práv stěžovatele a je plně ústavně konformní. V tomto směru lze odkázat na náleze Ústavního soudu ze dne 12. 12. 2013, sp. zn. III. ÚS 3221/11. [...] K tzv. temporálním účinkům judikatury se vyjádřil i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 21. 10. 2008, čj. 6 As 7/2005-97.“

[25] Stěžovatel ve své kasační stížnosti mimo jiné namítal, že krajský soud v napadeném rozsudku dezinterpretoval a nesprávně aplikoval výše citované usnesení čj. 1 As 89/2010-119, neboť nepřihlédl ke skutečnosti, že toto rozhodnutí bylo přijato ve vztahu k řízením konaným v přenesené působnosti územních samosprávných celků, kdežto v nyní projednávaném případě se jedná o rozhodnutí v rámci samostatné působnosti stěžovatele odpovídající ústavně zaručenému právu územních samosprávných celků na samosprávu.

[26] Vychází rozhodnou hmotněprávní úpravou je nařízení č. 1191/69, které v čl. 6 odst. 2 uvádí, že „[r]ozhodnutí zachovat závazek veřejné služby nebo jej zcela nebo zčásti zrušit koncem stanoveného období stanoví vyrovnání

poskytované s ohledem na finanční břemena plynoucí z těchto závazků, jehož výše se stanoví společnými postupy podle článku 10 až 13". Dle § 4 zákona o krajích pak „[p]okud zvláštní zákon upravuje působnost krajů a nestanoví, že jde o přenesenou působnost, platí, že jde vždy o činnosti patřící do samostatné působnosti krajů“. Dle § 14 zákona o krajích „[d]o samostatné působnosti kraje patří záležitosti, které jsou v zájmu kraje a občanů kraje, pokud nejde o přenesenou působnost kraje“, přičemž dle § 94 téhož zákona „[j]e-li orgánům kraje svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob ve věcech patřících do samostatné působnosti kraje, k řízení je příslušný krajský úřad“. Shodně též podle komentářové literatury k zákonu č. 194/2010 Sb. „**nastavení rozsahu dopravní obslužnosti i její zajištění veřejnými službami patří do samostatné působnosti kraje a obce. Jde svým způsobem o nadbytečné ustanovení, neboť jak zákon o krajích, tak zákon o obcích obsahuje zbytkovou klauzuli, která stanoví, že pokud zákon výslovně nestanoví, že se jedná o přenesenou působnost kraje nebo obce, pak jde vždy o působnost samostatnou. [...] Až do přijetí zákona č. 1/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní, ve znění pozdějších předpisů, bylo financování dopravní obslužnosti krajů v přenesené působnosti. Od účinnosti zákona č. 1/2005 Sb., tj. od 3. ledna 2005, byla oblast financování dopravní obslužnosti krajů přenesena do samostatné působnosti krajů. Zákonem č. 1/2005 Sb. se navýšil podíl rozpočtového určení výnosů některých daní bez účelové vázanosti. Tím došlo k zásadní změně odpovědnosti krajů za ekonomické zajištění dopravní obslužnosti. Rozsah objednávané dopravní obslužnosti je tak limitován dostupnými finančními prostředky v rozpočtu kraje.**“ (Kovalčíková, D., Štandera, J.: *Zákon o veřejných službách v přepravě cestujících. Komentář*. Praha: Wolter Kluwer, 2011). Nejvyšší správní soud tedy dává stěžovateli za pravdu, že zcela zásadní okolností rozhodnou pro posouzení řešené věci, která ji navíc odlišuje od dříve řešených případů, je skutečnost nesporná i mezi stranami, totiž že orgán prvního stupně (úd stěžovatele), u nějž byla městským soudem shledána systémová podjatost, rozhodoval v samostatné působnosti kraje jakožto vyššího územně samosprávného celku.

[27] Nejvyšší správní soud se proto poprvé musel zabývat otázkou, zdali závěry výše citovaného usnesení č. 1 As 89/2010-119, které byly konstatovány a doposud aplikovány na půdorysu rozhodování orgánů územně samosprávných celků v přenesené působnosti, dopadají též na jejich rozhodování v samostatné působnosti. Předně Nejvyšší správní soud konstatuje, že v citovaném usnesení rozšířeného senátu není nikde výslovně uvedeno, zdali se v něm uvedené úvahy, argumenty a z nich plynoucí závěry vztahují výhradně na přenesenou působnost, či na veškerou rozhodovací činnost orgánů územně samosprávných celků včetně rozhodování v samostatné působnosti; takové jednoznačné posouzení v něm uvedeno není, je proto třeba šíři jeho dopadu interpretovat teleologicky s ohledem na účel a východiska, která rozšířený senát k jeho vyřčení vedla. Nejvyšší správní soud má za to, že zásadní odlišnosti mezi rozhodováním v přenesené a samostatné působnosti územně samosprávného celku je třeba reflektovat i při posuzování požadované míry nezávislosti příslušných úředních osob.

[28] Přenesený výkon státní správy je založen na „*využití smíšeného modelu výkonu územní veřejné správy v ČR, tedy souběžného výkonu samosprávy i státní správy stejnými orgány jednotlivých ÚSC* [územně samosprávných celků] [...] *Výkon státní správy (přenesené působnosti) orgány ÚSC se pak v neposlední řadě nepochybně projevuje také v odlišné podobě prováděného dozoru nad takovou činností ÚSC ze strany státu. V případě dozoru nad výkonem přenesené působnosti předně neexistují výslovně Ústavou ČR předpokládané limity pro zásahy státu do činnosti ÚSC, jako je tomu v případě výkonu působnosti samostatné (srov. čl. 101 odst. 4 Úst) a stejně tak se na dozor na výkonem přenesené působnosti nevztahuje EChMS [Evropská charta místní samosprávy]. V rámci dozoru nad výkonem přenesené působnosti přitom také nelze odhlédnout od hierarchizované struktury orgánů, jimž je výkon státní správy svěřen. Na základě výše uvedeného lze proto zjednodušeně konstatovat, že stát při dozoru nad výkonem přenesené působnosti orgány ÚSC není tolik vázán, jako je tomu v případě dozoru nad výkonem působnosti samostatné, a to jak s ohledem na stanovený postup při vykonávání tohoto dozoru, tak i s ohledem na jeho samotný obsah.*“ (Šimíček, V., Filip, J., Molek, P., Bahýřlová, L., Podhrázký, M., Suchánek, R., Vyhánek, L., *Ústava České republiky – Komentář*. Praha: Linde Praha, 2010). Dále je třeba zdůraznit, že „**působnost ve státní správě má být vykonávána v zásadě jednotně na území celého státu a vztahuje se na všechny osoby, jichž se jednotlivé právní úpravy dotýkají. Z toho plyne, že rozhodovací, dozorčí a jiné pravomoci např. obecního úřadu obce X podléhá i sama obec X jakožto veřejnoprávní korporace, např. o subjektivních právech a povinnostech obce X jako stavebníka, vlastníka stavby atd. rozhoduje podle stavebních předpisů obecní úřad obce X, byla-li mu svěřena působnost stavebního úřadu, stejně jako o subjektivních právech a povinnostech jiných právnických osob.**“ (Sládeček, V., Mikule, V., Suchánek, R., Syllová, J.: *Ústava České republiky. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016). Jinak řečeno, v přenesené působnosti využívá stát toliko

existenci územní samosprávy a její struktury k zajištění decentralizovaného výkonu státní správy; orgány územně samosprávných celků (obecní a krajské úřady) jsou „*najaty*“ k tomu, aby pro stát a jeho jménem vykonávaly některé jeho pravomoci (státní správu) namísto něj. Za této situace je třeba dbát zvýšeného důrazu na neutralitu, nestrannost a politickou či mediální nezainteresovanost příslušného úřadu, neboť ten pouze vystupuje jako realizátor činnosti státu a má být prost partikulárních vlivů a zájmů. V případě výkonu přenesené působnosti není žádný ospravedlnitelný zájmový vztah mezi projednávanou věcí a rozhodujícím orgánem; pakliže takový vznikne, je to naopak nežádoucí efekt, k jehož odstranění může sloužit právě institut tzv. systémové podjatosti rozebíraný v předmětném usnesení rozšířeného senátu. Při rozhodování v přenesené působnosti tedy není v tomto kontextu určující, zdali dané rozhodnutí vydá místně příslušný správní orgán, anebo výjimečně, v případně naplnění podmínek pro shledání systémové podjatosti, jiný (sousední) správní orgán. I ten bude totiž, shodně jako původně příslušný, rozhodovat pouze namísto státu, jeho jménem. Za takto předestřených východisek je posuzování systémové podjatosti zcela namístě, neboť chrání neutralitu a nestrannost rozhodování příslušného úřadu, zároveň se však nedotýká práv těchto samotných územně samosprávných celků, neboť pro ně je výkon přenesené působnosti pouze jakousi „*nucenou službou státu*“, za niž pobírají finanční kompenzaci.

[29] Naopak v případě samostatné působnosti územně samosprávných celků se jedná o výkon jejich ústavně garantovaného práva na samosprávu, přičemž „*základními znaky samosprávy jsou správa vlastních věcí, vytváření vlastních samosprávných orgánů, pravomoc vydávat v rámci samosprávné pravomoci individuální správní akty a právní předpisy a konečně vlastnit majetek, mít vlastní rozpočet a samostatně hospodařit*“ (Rychetský, P., Langášek, T., Herc, T., Mlsna, P.: *Ústava České republiky. Zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: Wolter Kluwer, 2015). Ústava v rámci zakotvení územní samosprávy akcentuje princip zákonnosti (legality), jehož smyslem je „*zamezení potencionálním zásahům moci výkonné do činnosti ÚSC bez zákonné opory, tedy bez určitého využívaní ze strany moci zákonodárné. Tuto podmínku lze ostatně považovat za jeden ze základních rysů (územní) samosprávy vůbec. Podoba zásahů státu do činnosti ÚSC se zcela zásadně odvíjí od tohoto, zda se má jednat o zásah související s výkonem práva na samosprávu (samostatnou působností) či s výkonem státní správy (přenesenou působností). V případě zásahu do činnosti orgánů ÚSC při výkonu přenesené působnosti jsou možnosti státu z hlediska postupu nebo i samotného obsahu takového zásahu zcela logicky mnohem významnější než je tomu v případě zásahů do působnosti samostatné [...] V případě zásahů státu do činnosti ÚSC se judikatura ÚS (srov. zejm. nálež IV. ÚS 331/02) přiklonila k závěru, že se jedná skutečně pouze o ústavně založenou výjimku zasahující do jednoho ze znaků demokratického právního státu (v podobě územní samosprávy), kterou je v souladu s obvyklou zásadou o vztahu pravidla a výjimky třeba interpretovat a posléze aplikovat restriktivním způsobem*“ (Šimíček, V., Filip, J., Molek, P., Bahýřlová, L., Podhrázký, M., Suchánek, R., Vyhnaněk, L., *Ústava České republiky – Komentář*. Praha: Linde Praha, 2010). Podstatné především je, že do samostatné působnosti spadají záležitosti, které jsou v zájmu daného územního samosprávného celku a jeho občanů. Orgány územně samosprávných celků tedy ze samé podstaty věci vykonávají samosprávu v zájmu tohoto celku, který pochopitelně vždy nemusí být totožný se zájmy jiných samosprávných celků, nebo dokonce se zájmy státu. Samospráva je reprezentována svými politickými představiteli, orgány samosprávy (včetně obecního či krajského úřadu) jsou ve věcech výkonu samostatné působnosti řízeny politickými představiteli těchto celků a mají být nástroji k uskutečnění jejich politických vizí. I výkon samostatné působnosti územně samosprávných celků pochopitelně musí být realizován v souladu se zákonem a v jeho mezích, na základě esenciálního účelu existence samosprávy, totiž spravování vlastních záležitostí ve vlastním zájmu, ovšem nemusí být neutrální a apolitické. Oproti výše řečenému v případě výkonu přenesené působnosti je zde naopak třeba klást zvýšený důraz právě na nezasahování do práva samosprávy na její autonomii; politická či mediální zainteresovanost územně samosprávného celku ve věci týkající se jeho zájmu je totiž zcela imanentní součástí výkonu samostatné působnosti. Existuje zde zásadní vztah mezi projednávanou věcí a rozhodujícím orgánem, neboť to má být právě a jenom onen samosprávný celek, který rozhoduje o záležitostech týkajících se jeho vlastních zájmů, pakliže nejsou zákonem výslovně svěřeny jinému subjektu, nebo se nejedná o přenesenou působnost.

[30] Nejvyšší správní soud na základě výše uvedených zásadních distinkcí konstatuje, že po územně samosprávných celcích při výkonu jejich samostatné působnosti není z podstaty smyslu jejich existence možné vyžadovat zcela nestranné a nezainteresované rozhodování. Samozřejmě že i tyto celky jsou při své rozhodovací činnosti vázány celou řadou zákonů a v nich obsažených pravidel a omezení, ať už se například jedná o normy týkající

se vedení správních řízení, zadávání veřejných zakázek či hospodaření se svým majetkem. Zákonnost a správnost individuálních správních aktů vydaných územně samosprávným celkem v samostatné působnosti se mimo jiné garantuje jejich přezkumem odvolacím správním orgánem, přičemž i v jeho postupu se však uplatní jistá specifika oproti přezkumu rozhodnutí vydaných v přenesené působnosti. Jestliže odvolací správní orgán dojde k závěru, že napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy, nebo že je nesprávné, nemůže svým rozhodnutím změnit rozhodnutí orgánu územního samosprávného celku vydané v samostatné působnosti [§ 90 odst. 1 písm. c) správního řádu]; dále například vůči orgánům územních samosprávných celků při výkonu samostatné působnosti nemůže nadřízený správní orgán jakožto opatření proti nečinnosti usnesením převzít věc a rozhodnout namísto nečinného správního orgánu, nebo usnesením pověřit jiný správní orgán ve svém správním obvodu vedením řízení [§ 80 odst. 4 písm. b) a c) správního řádu], či nadřízený orgán při rozhodování o stížnosti nemůže usnesením věc převzít a informaci poskytnout sám, nebo vydat rozhodnutí o odmítnutí žádosti [§ 16a odst. 6 písm. c) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím]. Dále pak nad činností územně samosprávných celků v samostatné působnosti vykonávají dozor [srov. § 81–82 zákona o krajích, § 123–124 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (dále jen „zákon o obcích“)] a kontrolu (§ 86–87 zákona o krajích, § 129–129a zákona o obcích) příslušné orgány. Jak však již bylo naznačeno, vždy může takový přezkumný, dozorový či kontrolní orgán nezákonný individuální správní akt vydaný územně samosprávným celkem v samostatné působnosti pouze zrušit, není však nikdy oprávněn si aťrahouvat jeho pravomoc a jím vydané rozhodnutí změnit, či rozhodnout namísto něj, neboť by se jednalo o neoprávněný zásah do jeho ústavně garantovaného práva na samosprávu. Nejvyšší správní soud má za to, že nelze akceptovat, aby jiný (navíc ještě ani ne nadřízený, nýbrž „sousední“) územní samosprávný celek s vlastními odlišnými zájmy rozhodoval ve věcech samostatné působnosti namísto toho celku, o jehož záležitosti se jedná.

[31] Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že tzv. systémovou podjatost, jak byla charakterizována ve výše citovaném usnesení čj. 1 As 89/2010-119, lze posuzovat u územně samosprávného celku jediň v případě, kdy tento rozhoduje v přenesené působnosti; při rozhodování v samostatné působnosti naopak nepřichází z podstaty věci vůbec v úvahu. Tímto závěrem samozřejmě není nikterak dotčeno posuzování podjatosti konkrétní úřední osoby dle § 14 odst. 1 správního řádu; o nepodjatosti takové úřední osoby však musí být dána pochybnost s ohledem na přímo její poměr k věci, k účastníkům řízení (mimo onen územně samosprávný celek) nebo jejich zástupcům, nikoliv však pouze kvůli rizikům souvisejícím se systémovou podjatostí způsobenou zaměstnaneckým poměrem k tomuto celku.

[32] V nyní řešeném případě krajský soud zrušil napadené rozhodnutí výhradně pro systémovou podjatost úředních osob orgánu prvního stupně, který jakožto orgán stěžovatele rozhodoval v jeho samostatné působnosti, neboť shledal naplnění takových konkrétních skutečností, jež společně se samotným rizikem systémové podjatosti zapříčinily obavu z podjatosti rozhodujících úředních osob; nezohlednění této skutečnosti totiž dle krajského soudu způsobilo podstatnou vadu řízení, která mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Kasační námitka stěžovatele, že krajský soud nesprávně interpretoval výše citované usnesení rozšířeného senátu čj. 1 As 89/2010-119, je, ve světle shora řečeného, důvodná. Nejvyšší správní soud proto již nikterak neposuzoval další kasační stížnosti napadené jednotlivé okolnosti, pro něž krajský soud shledal v projednávané věci existenci systémové podjatosti úředních osob orgánu prvního stupně, neboť pro jejich uplatnění není při rozhodování územně samosprávného celku v samostatné působnosti vůbec prostor; záruky zákonnosti takového rozhodnutí jsou totiž garantovány jinými prostředky.

V řízení o poskytnutí kompenzace za nevyplacené odstupné podle § 44b zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, má zaměstnavatel, který nevyplatil zaměstnanci odstupné, postavení účastníka řízení ve smyslu § 27 odst. 2 správního řádu.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2019, čj. 1 Ads 462/2018-33)

Prejudikatura: č. 2765/2013 Sb. NSS, č. 3362/2016 Sb. NSS, č. 3699/2018 Sb. NSS.

Věc: Státní pozemkový úřad proti Ministerstvu práce a sociálních věcí, za účasti Ing. Ludky Š., o kompenzaci za nevyplacené odstupné, o kasační stížnosti žalovaného.

Úřad práce České republiky, Krajská pobočka v Ostravě (dále jen „úřad práce“) vydal dne 28. 4. 2014 rozhodnutí, kterým podle § 44b odst. 1, 2, 4 a 6 zákona o zaměstnanosti poskytl osobě zúčastněné na řízení kompenzaci za nevyplacené odstupné zaměstnavatelem (žalobcem) za dobu od 1. 2. 2014 do 30. 4. 2014. Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 29. 4. 2015 zamítl jako nepřipustné, neboť žalobce nebyl k podání odvolání oprávněn.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu, ve které namítal, že naplňuje definici účastníka správního řízení ve smyslu § 27 odst. 1 písm. b), či přinejmenším § 27 odst. 2 správního řádu.

Městský soud nejprve žalobu usnesením ze dne 19. 4. 2018, čj. 6 Ad 17/2015-49, odmítl z důvodu, že napadené rozhodnutí je rozhodnutím správního orgánu v soukromoprávní věci. Toto usnesení Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 9. 8. 2018, čj. 1 Ads 159/2018-41, zrušil s tím, že posuzované nároky mají povahu veřejnoprávního vztahu, a proto lze žalobu projednat ve správním soudnictví.

Městský soud poté napadeným rozsudkem rozhodnutí žalovaného zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Dospěl totiž k závěru, že žalobci jako zaměstnavateli svědčilo postavení účastníka řízení ve smyslu § 27 odst. 2 správního řádu z roku 2004, neboť byl prvostupňovým rozhodnutím přímo dotčen na svých právech a povinnostech. Konkrétně se jednalo o právo vlastnické, pokud mu napadeným rozhodnutím byla *de facto* uložena povinnost toto své právo omezit v tom smyslu, že musel úřadu práce uhradit částku, kterou úřad práce vyplatil osobě zúčastněné na řízení jako kompenzaci za odstupné. Nebylo možné uznat formalistický přístup žalovaného, podle něhož přímo z rozhodnutí úřadu práce o vyplacení kompenzace žádná povinnost zaměstnavateli nevyplývá, protože tato nastává až jako důsledek postupu dle § 44b odst. 6 zákona o zaměstnanosti. Městský soud uznal, že se v daném případě jednalo o dotčení soukromého, nikoliv veřejného subjektivního práva, nicméně správní řád neomezuje svou působnost toliko na ochranu veřejných subjektivních práv. Proto lze, přinejmenším v určitých případech, považovat i dotčení soukromého subjektivního práva za přímé dotčení práv ve smyslu § 27 odst. 2 správního řádu z roku 2004. Soud ovšem nevyloučil, že by se tato otázka v budoucnu mohla stát předmětem dalších úvah, neboť cílem správního soudnictví je typicky upravit závazně veřejná, nikoliv soukromá subjektivní práva účastníků.

Žalovaný (stěžovatel) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. Stěžovatel poukázal na skutečnost, že pro posouzení, zda dané rozhodnutí zasahuje do práv či povinností konkrétní osoby, je rozhodný výrok takového rozhodnutí, neboť pouze ten je způsobilý zasáhnout do práv a povinností osob. Z výroku rozhodnutí úřadu práce bylo přitom patrné, že žalobci žádná povinnost uložena nebyla, a nebylo možné ho považovat za účastníka řízení dle § 27 odst. 2 správního řádu z roku 2004. Takový výklad zcela odpovídal jazykovému znění příslušných ustanovení správního řádu a judikatuře správních soudů.

Rozhodnutím úřadu práce nedošlo k faktickému zásahu do majetkového práva žalobce, jak uzavřel městský soud. V rámci správního řízení o poskytnutí kompenzace je zkoumáno, zdali zaměstnanec má nárok na odstupné, přičemž se vychází z podkladů pocházejících od zaměstnavatele. Úřad práce je nijak nezpochybnuje, neboť mu to dle zákona ani nepřísluší, byť s ohledem na skutkové okolnosti věci může dojít k situaci, kdy je nucen posuzovat jako předběžnou otázku skutečnosti, jež mohou být (či dokonce jsou) předmětem posuzování civilních soudů. V takovém případě si o věci vytvoří úsudek. Tento postup je však zcela v souladu se správním řádem, resp. jeho § 57 odst. 1 písm. c). Teprve poté, co úřad práce bez důvodných pochybností zjistí, že zaměstnavatel odstupné nevyplatil, přistoupí k vydání rozhodnutí o poskytnutí kompenzace. Zaměstnavatel tak není krácen na svém majetkovém právu, neboť nemusí zaměstnanci hradit nic navíc. Jinými slovy má tutéž povinnost, tj.

vyplatit odstupné, a mění se toliko subjekt, jemuž má odstupné vyplatit. Úřad práce tak nerozhoduje spor mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem o tom, zda zaměstnanci odstupné náleží, neboť zákon o zaměstnanosti stanoví kogentní podmínky, za nichž úřad práce autoritativně rozhodnutím přiznává kompenzaci.

Stěžovatel odkázal na řízení dle zákona č. 118/2000 Sb., o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele a o změně některých zákonů, ve kterém zaměstnavatel též není účastníkem řízení. Jedná se přitom o řízení, v němž jsou zaměstnanci přiznány mzdové nároky, jež mu nevyplatil zaměstnavatel, přičemž není pochyb, že účastníkem daného řízení je toliko sám zaměstnanec, jak vyplývá z usnesení zvláštního senátu zřízeného dle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů (dále jen „zvláštní senát“), ze dne 14. 12. 2017, čj. Konf 44/2017-7, č. 3699/2018 Sb. NSS. Jeho závěry lze obdobně aplikovat i na správní řízení dle § 44b zákona o zaměstnanosti, jehož účelem je zaměstnanci částečně nahradit finanční částku, kterou mu protiprávně neposkytl zaměstnavatel. Obdobně lze dané řízení přirovnat k řízení dle § 209 odst. 3 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, ve znění účinném do 31. 12. 2011. V něm byl účastníkem řízení pouze zaměstnavatel, který podal návrh, aby úřad práce rozhodl, zda jsou dány důvody tzv. částečné nezaměstnanosti, tj. jiné překážky na straně zaměstnavatele, pro poskytování mzdy v nižší částce. Účastníkem řízení naopak nebyl zaměstnanec tohoto zaměstnavatele, ačkoliv rozhodnutí úřadu práce mělo rovněž zcela jednoznačně vliv na výši plnění ze strany zaměstnavatele, pokud se rozhodnutí správních orgánů týkalo mzdových nároků konkrétních zaměstnanců, a docházelo tak k zásahu do jejich majetkových práv (viz např. Závěr č. 80 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 22. 6. 2009).

Žalobce ve svém vyjádření připomněl, že zákon o zaměstnanosti neobsahuje vlastní speciální úpravu účastenství v řízení o poskytnutí kompenzace dle § 44b. Proto je nutné vycházet z obecné úpravy uvedené zejména v § 27 správního řádu z roku 2004. Odpověď na to, kdo je dle definice ve správním řádu povolán za účastníka řízení, je nutno hledat v hmotněprávních předpisech (k tomu viz rozsudek NSS ze dne 14. 11. 2012, čj. 1 As 123/2012-31, č. 2765/2013 Sb. NSS). Účelem právní úpravy obsažené v § 44b zákona o zaměstnanosti je materiální zabezpečení zaměstnance, který by se v důsledku protiprávního nevyplacení odstupného dle zákoníku práce mohl dostat do finančních obtíží. Žalobce jako zaměstnavatel byl rozhodnutím úřadu práce přímo dotčen na svých právech a povinnostech, neboť mu na základě tohoto rozhodnutí vznikne *ex lege* povinnost částku vyplacené kompenzace úřadu práce uhradit.

Žalobce nesouhlasil s argumentací stěžovatele, že pro posouzení zásahu do práv je rozhodný výrok rozhodnutí. K založení účastenství dle § 27 odst. 2 správního řádu z roku 2004 postačuje pouhá možnost dotčení práv a povinností daného účastníka (srov. např. rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2008, čj. 1 As 80/2008-68, č. 1787/2009 Sb. NSS), tedy že účastníkem dle tohoto ustanovení je ten, jehož práva a povinnosti mohou (nikoliv musí) být rozhodnutím správního orgánu dotčeny. Správní orgán ve výroku rozhodnutí rozhoduje o právech a povinnostech tzv. hlavních účastníků správního řízení dle § 27 odst. 1 správního řádu z roku 2004, nikoliv o právech vedlejších účastníků dle § 27 odst. 2 správního řádu z roku 2004.

Žalobce poznamenal, že § 27 odst. 2 správního řádu z roku 2004 neváže účastenství ve správním řízení pouze na dotčení veřejných subjektivních práv, podmínkou účastenství je možné dotčení práv a povinností bez rozlišení z hlediska právního dualismu soukromého a veřejného práva. K tomu odkázal na rozsudek ze dne 11. 12. 2015, čj. 5 As 87/2015-22, č. 3362/2016 Sb. NSS.

V souvislosti s poukazem stěžovatele na řízení dle zákona o ochraně zaměstnance při platební neschopnosti zaměstnavatele a podle § 209 odst. 3 zákoníku práce ve znění do 31. 12. 2011 žalobce poznamenal, že žádný z uvedených zákonů účastníky těchto správních řízení nevymezuje, a to ani negativním způsobem.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

(...) [21] Podle § 44b odst. 1 zákona o zaměstnanosti „[u]chazeči o zaměstnání, kterému vznikl nárok na podporu v nezaměstnanosti, ale odstupné, odbytné nebo odchodné mu nebylo vyplaceno po skončení pracovního nebo

služebního poměru v nejbližším výplatním termínu určeném u zaměstnavatele pro výplatu mzdy nebo platu anebo v den skončení pracovního nebo služebního poměru, poskytne Úřad práce kompenzaci za dobu od zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání do uplynutí doby uvedené v § 44a. Podpora v nezaměstnanosti se poskytne uchazeči o zaměstnání až po uplynutí doby, za kterou byla poskytnuta kompenzace podle věty první.“ Podle odst. 6 tohoto ustanovení, ve znění účinném do 31. 12. 2014 „[o] výši vyplacené kompenzace informuje krajská pobočka Úřadu práce zaměstnavatele do 3 pracovních dnů od nabytí právní moci rozhodnutí. Zaměstnavatel je povinen uvedenou částku Úřadu práce uhradit do 10 pracovních dnů od doručení této informace, a to i v případě, že dlužné odstupné již vyplatil. Nesplnění této povinnosti oznamuje Úřad práce celnímu úřadu příslušnému podle sídla zaměstnavatele, který je právníkou osobou, nebo bydliště zaměstnavatele, který je fyzickou osobou.“

[22] Jak uvedl městský soud, zákon o zaměstnanosti neobsahuje speciální úpravu účastenství v řízení o poskytnutí kompenzace dle § 44b, a proto je třeba aplikovat obecnou úpravu uvedenou ve správním řádu, konkrétně v § 27. Toto ustanovení rozlišuje tři skupiny účastníků řízení, a to účastníky řízení ve věci, neboli účastníky přímé či hlavní (viz § 27 odst. 1), dále dotčené účastníky řízení nebo též účastníky nepřímé či vedlejší (§ 27 odst. 2) a nakonec účastníky řízení, jimž toto postavení přiznávají zvláštní zákony (§ 27 odst. 3).

[23] Z judikatury vyplývá, že „[k] tomu, aby měl určitý subjekt postavení účastníka řízení, postačí pouhý hmotněprávní předpoklad existence jeho práv, právem chráněných zájmů nebo povinností, nebo dokonce tvrzení o možném dotčení na svých právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech. Kdo je účastníkem řízení vymezuje sice správní řád, ale odpověď na to, koho svou definicí správní řád za účastníka řízení povolává, dávají předpisy hmotného práva. Znakem účastníka řízení je hmotněprávní poměr k věci, to však neznamená, že správní orgán přiznává postavení účastníka řízení jen tomu, o němž se při zahájení přesvědčil, že účastníkem řízení je. Správní orgán je povinen zkoumat a upřesňovat okruh účastníků řízení v průběhu celého řízení.“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2004, čj. 6 A 31/2001-91, č. 683/2005 Sb. NSS, který se sice vztahoval ještě k § 14 správního řádu z roku 1967, jeho závěry se však přiměřeně uplatní i při výkladu úpravy účastenství obsažené ve správním řádu z roku 2004 či viz žalobcem zmiňovaný rozsudek čj. 1 As 123/2012-31).

[24] Nejvyšší správní soud se ztotožnil se závěrem městského soudu, že žalobci jako zaměstnavateli v řízení dle § 44b zákona o zaměstnanosti přísluší postavení účastníka řízení dle § 27 odst. 2 správního řádu z roku 2004.

[25] Podle tohoto ustanovení „[ú]častníky jsou též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech“. Aby taková osoba mohla být účastníkem řízení, postačuje pouhá možnost přímého dotčení na právech nebo povinnostech rozhodnutím, které má být ve správním řízení vydáno.

[26] Nelze přisvědčit stěžovateli, že by pro posouzení účastenství dle § 27 odst. 2 správního řádu z roku 2004 byl rozhodný pouze výrok rozhodnutí, neboť jen ten je způsobitelný zasáhnout do práv a povinností osob. Výrok rozhodnutí totiž zpravidla ukládá práva a povinnosti hlavním účastníkům řízení, tj. účastníkům dle § 27 odst. 1 správního řádu z roku 2004. Naproti tomu účastníkovi řízení dle § 27 odst. 2 rozhodnutím, které se vydává v řízení, jehož účastníkem je, nevznikají žádná nová práva ani povinnosti, toto rozhodnutí však má přímý vliv (pozitivní, nebo negativní) na výkon jeho práv a/nebo povinností (viz Vedral, J. *Správní řád: komentář*. 2. aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Ivana Hexnerová – Bova Polygon, 2012, s. 333).

[27] V nyní posuzované věci je zřejmé, že zaměstnavatel může být rozhodnutím o poskytnutí kompenzace za nevyplacené odstupné přímo dotčen ve svých právech a povinnostech, konkrétně v právu vlastnickém, neboť v návaznosti na toto rozhodnutí je dle § 44b odst. 6 zákona o zaměstnanosti povinen částku odpovídající poskytnuté kompenzaci uhradit úřadu práce.

[28] Stěžovatel sám naznačil, že úřad práce si v některých případech musí jako předběžnou otázku posoudit existenci nároku zaměstnance na vyplacení odstupného, resp. pochybení zaměstnavatele spočívající v tom, že zaměstnanci odstupné nevyplatil. Podle toho pak rozhodne, zda zaměstnanci poskytne kompenzaci za nevyplacené odstupné, či nikoliv. Na tomto posouzení odrážejícím se v následně vydaném rozhodnutí tak záleží, zda bude zaměstnavatel dle § 44 odst. 6 zákona o zaměstnanosti povinen úřadu práce uhradit částku odpovídající poskytnuté kompenzaci. Nelze tak souhlasit se stěžovatelem, že zaměstnavatel nemůže být v důsledku tohoto postupu nijak krácen na svých právech, neboť nemusí hradit nic navíc než odstupné, které zaměstnanci v rozporu se zákonem nevyplatil. Právě o otázce, zda odstupné mělo být zaměstnanci vyplaceno, či nikoliv, může vzniknout v řízení

dle § 44b zákona o zaměstnanosti spor, a zaměstnavatel by tak měl mít možnost v tomto řízení hájit svá práva. Výsledek řízení (rozhodnutí o poskytnutí kompenzace zaměstnanci) totiž může mít negativní vliv na výkon jeho vlastnického práva (bude muset úřadu práce uhradit jím poskytnutou kompenzaci). Byť tedy úřad práce nerozhoduje spor mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem, ale v souladu se zákonem stanovenými kogentními podmínkami stanovuje, zda mělo být odstupné vyplaceno, či nikoliv, nemění to nic na skutečnosti, že rozhodnutím ve věci může dojít k přímému dotčení práv či povinností zaměstnavatele, a ten by proto měl být považován za vedlejšího účastníka řízení.

[29] Pro úplnost Nejvyšší správní soud shodně s městským soudem dodává, že pro založení účastenství dle § 27 odst. 2 správního řádu je relevantní možnost dotčení na jakýchkoliv právech či povinnostech osob, tedy i na těch soukromých, jak tomu bylo i v nyní posuzovaném případě. Tomuto závěru svědčí například i žalobcem citovaný rozsudek čj. 5 As 87/2015-22, v němž Nejvyšší správní soud konstatoval naplnění definice účastníka řízení dle § 27 odst. 2 správního řádu v případě plátce stočného, který byl dotčen na vlastnickém právu rozhodnutím vodoprávního úřadu o schválení kanalizačního řádu, v němž byly stanoveny hodnoty dlouhodobého srážkového úhrnu, které ovlivňují cenu stočného. Stěžovatel ostatně proti tomuto závěru nic nenamítal.

[30] Ve prospěch názoru stěžovatele, že žalobci jako zaměstnavateli nesvědčí v posuzovaném správním řízení postavení účastníka, nevypovídá ani odkaz stěžovatele na obdobná řízení dle zákona o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele či podle § 209 odst. 3 zákoníku práce ve znění účinném do 31. 12. 2011. Jak uvedl žalobce ve svém vyjádření, tyto zákony taktéž neobsahují speciální úpravu účastenství, a je tak nutno rovněž vycházet z obecné úpravy správního řádu. Pokud jde o první z uvedených řízení, jedná se skutečně o svou povahou obdobné řízení jako v nyní posuzované věci. Stěžovatel argumentoval usnesením čj. Konf 44/2017-7, v němž zvláštní senát vyslovil, že mzdové nároky dle zákona o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele mají veřejnoprávní povahu a k rozhodování o nich je dána pravomoc soudů rozhodujících ve správním soudnictví. Zvláštní senát zde však neřešil otázku možného účastenství zaměstnavatele v daném správním řízení a ani kategoricky neuzavřel, že by jediným účastníkem správního řízení byl zaměstnanec. Z konstatování, že v posuzovaném řízení jde o vztah mezi zaměstnancem a úřadem práce, resp. že nejde o řešení sporu mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem, nelze dovodit, že by vyloučil vedlejší účastenství zaměstnavatele v tomto správním řízení. Pokud jde o řízení dle § 209 odst. 3 zákoníku práce ve znění účinném do 31. 12. 2011, zde se jedná o návrh zaměstnavatele, aby úřad práce rozhodl o důvodech částečné nezaměstnanosti. Jde tedy o poněkud odlišné řízení, než je řízení podle § 44b zákona o zaměstnanosti. Nejvyšší správní soud nepovažuje za podstatné pro posouzení nyní projednávané věci zabývat se otázkou, zda v tomto konkrétním řízení obsaženém v již neúčinné právní úpravě byl účastníkem řízení také zaměstnanec.

[31] Odkaz stěžovatele na uvedená řízení tak nebyl pro posouzení věci nijak relevantní, neboť stěžovatel ani konkrétněji nevysvětlil, proč v daných řízeních nemohl být za vedlejšího účastníka řízení považován zaměstnavatel/zaměstnanec. Proto nelze považovat za pochybení městského soudu, pokud se tímto tvrzením uvedeným ve vyjádření stěžovatele k žalobě nezabýval. Nejvyšší správní soud tedy v tomto ohledu namítanou nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku neshledal. (...)

Řízení před soudem: nezákonný zásah; vstup příslušníků Policie České republiky a obecní policie na cizí pozemek nebo do cizí stavby

k § 172 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 350/2012 Sb.

k § 40 odst. 1 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky

k § 16 odst. 1 zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii

k § 135 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

I. Příslušníci Policie České republiky a strážníci obecní policie jsou oprávněni vstoupit na cizí pozemek nebo do cizí stavby na základě § 40 odst. 1 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, resp. § 16 odst. 1 zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii, jestliže důvodně předpokládají, že na pozemku či ve stavbě provedou úkon, popř. zákrok dle těchto zákonů. Toto jejich oprávnění, zahrnující též oprávnění zjednat si vstup na cizí pozemek nebo do cizí stavby, nelze využít k vytvoření podmínek stavebnímu úřadu k provedení jeho úkonu (§ 172 stavebního zákona).

II. Ustanovení § 135 správního řádu, které upravuje součinnost Policie České republiky při provádění úkonu správního orgánu, nezakládá Policii České republiky ani obecní policii žádnou zvláštní pravomoc či oprávnění.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 11. 10. 2018, čj. 45 A 15/2016-88)⁷⁾

Věc: Stanislav S. proti 1) Městskému úřadu Benešov, 2) městu Benešov a 3) Ministerstvu vnitra o ochranu před nezákonným zásahem.

Žalobce je ve společném jmění manželů vlastníkem pozemku (dále „předmětný pozemek“), na nějž dne 2. 2. 2016 bez souhlasu a vědomí žalobce vstoupily úřední osoby žalovaných, tj. úřední osoby z odboru výstavby a územního plánování žalovaného 1), za přítomnosti dvou zaměstnanců živnostenského úřadu žalovaného 1), dva strážníci Městské policie Benešov, čtyři příslušníci Policie České republiky. Tyto osoby rovněž bez souhlasu a vědomí žalobce vstoupily do budovy stojící na předmětném pozemku. Dne 12. 2. 2016 byl žalobci doručen přípis žalovaného 1) ze dne 2. 2. 2016, jímž byl žalobce vyzooměn, že ke vstupu na předmětný pozemek došlo z důvodu podezření na bezprostřední ohrožení života nebo zdraví osob či zvířat, jež mělo nastat v souvislosti s odstraňováním staveb na sousedním pozemku p. č. x ve vlastnictví společnosti Green Park Benešov, s. r. o. Toto podezření mělo vyplynout z kontrolní prohlídky provedené dne 28. 1. 2016 žalovaným 1) právě na sousedním pozemku p. č. x a z vyjádření statika. Přítomnost Městské policie Benešov a Policie České republiky měla být pak žádána z důvodu, že žalobce měl v průběhu předcházejícího roku ve dvou případech zamezit vstupu úředních osob stavebního úřadu na předmětný pozemek.

Nezákonnost zásahu žalovaných spatřoval žalobce v tom, že pro vstup na pozemek a do budovy žalobce bez jeho souhlasu a vědomí nebyly splněny podmínky, neboť k němu nedošlo za situace bezprostředního ohrožení života nebo zdraví osob či zvířat. Žalobce zaměstnankyni žalovaného 1) opakovaně upozorňoval již v polovině ledna 2016, že demolice na sousedním pozemku p. č. x probíhá v rozporu s vydaným demoličním povolením, a žádal zjednaní nápravy, dne 21. 1. 2016 telefonicky kontaktoval Policii České republiky, přičemž ta situaci jako bezprostředně ohrožující nevyhodnotila.

Dále uvedl, že jednání úředních osob žalovaných nevykazovalo „znaky zásahu vyvolaného bezprostředním ohrožením života a zdraví osob či zvířat“, nýbrž znaky pouhé kontrolní činnosti [u zaměstnanců žalované 1)] a znaky „ničím nepodložené pouhé přítomnosti“ (u Městské policie Benešov a Policie České republiky). Žádná z přítomných osob nezačala vykonávat neodkladné úkony svědčící o existenci důvodů, pro něž tyto osoby na pozemek a do stavby vstoupily. Naopak tyto osoby nechaly pohybovat po předmětném pozemku a vstupovat do stavby třetí osoby, zatímco se věnovaly běžné prohlídce nemovitosti a „příslušníci policie na místě jen ‚postávali‘ bez jakékoliv aktivity“.

Žalovaný 2) ve svém vyjádření uvedl, že v dané věci Městská policie Benešov nekonala žádný zásah, kterým by bylo přímo zasaženo do žalobcova práva, ale pouze poskytla součinnost Policii České republiky a odboru výstavby a územního plánování žalovaného 1), přičemž oba uvedené subjekty postupovaly dle svých zákonných oprávnění. Při vstupu na předmětný pozemek a do stavby na něm stojící nedošlo k poškození ani k neoprávněnému vniknutí, jelikož dveře do objektu byly otevřené. Poukázal na to, že žalobce provozuje ve stavbě kolny a skladu ubytovnu, což potvrdil při výslechu na policii dne 3. 2. 2016, jde tedy o provozovnu, do které je městská policie oprávněna vstupovat bez dalšího.

Žalovaný 3) v doplnění svého vyjádření předložil vyjádření Krajského ředitelství policie Středočeského kraje. V něm bylo uvedeno, že vedoucí OO PČR byl osloven telefonicky vedoucí odboru výstavby a územního

⁷⁾ Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost žalobce proti tomuto rozsudku svým rozsudkem ze dne 27. 3. 2019, čj. 1 As 370/2018-38 (navržen k publikaci jako Ej 111/2019).

plánování žalovaného 1) s žádostí o součinnost a zajištění vstupu na předmětný pozemek s odůvodněním, že zde může dojít k bezprostřednímu ohrožení života nebo zdraví osob či zvířat s tím, že majitelé této nemovitosti s pracovníky úřadu nespolutpracují a fyzickou kontrolu nemovitosti neumožnili.

Krajský soud v Praze rozhodl, že postup úředních osob žalovaného 1), zařazených do odboru obecního živnostenského úřadu, strážníků Městské policie Benešov a příslušníků Policie České republiky, obvodního oddělení Benešov ze dne 2. 2. 2016 spočívající v jejich vstupu na pozemek žalobce a do stavby kolny a skladu na tomto pozemku byl nezákonný a ve zbytku žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

(...)

Právní posouzení

(...)

c) Zákonnost postupu (zásah) příslušníků OO PČR

(...) [52] Podle § 2 zákona o policii slouží Policie České republiky veřejnosti, jejím úkolem je chránit bezpečnost osob a majetku a plnit mj. úkoly na úseku vnitřního pořádku a bezpečnosti jí svěřené zákony.

Podle § 10 odst. 1 zákona o policii je policista ve službě povinen v případě ohrožení nebo porušení vnitřního pořádku a bezpečnosti, jehož odstranění spadá do úkolů policie, v pracovní době provést úkon v rámci své pravomoci, aby ohrožení nebo porušení odstranil.

Podle § 11 písm. a) a c) zákona o policii je policista povinen dbát, aby žádné osobě v důsledku jeho postupu nevznikla bezdůvodná újma a postupovat tak, aby případný zásah do práv a svobod, vůči nimž úkon směřuje, nebo osob neúčastněných nepřekročil míru nezbytnou k dosažení účelu sledovaného zákonem.

Podle § 40 odst. 1 zákona o policii je policista „oprávněn vstoupit bez soublasu uživatele do obydlí, jiné prostory nebo na pozemek a provést tam potřebné úkony nebo jiná opatření jen tehdy, jestliže věc nesnese odkladu a vstup tam je nezbytný pro ochranu života nebo zdraví osob anebo pro odvrácení závažného ohrožení veřejného pořádku a bezpečnosti“. Podle odstavce třetího je „oprávněn za účelem vstupu na místo uvedené v odstavci 1 toto místo otevřít nebo jiným způsobem si do něj zjednat přístup, v případě nutnosti i za použití síly“. Podle odstavce čtvrtého „je povinen při vstupu a při následujících úkonech zajistit přítomnost neúčastněné osoby; nemusí tak učinit, hrozí-li nebezpečí z prodlení nebo mohlo-li by dojít k ohrožení života anebo zdraví neúčastněné osoby“.

[53] Z obsahu spisu žalovaného 1) vyplynulo, že přípisem ze dne 29. 1. 2016 požádal odbor výstavby a územního plánování žalovaného 1) OO PČR o poskytnutí součinnosti a zajištění vstupu do nemovitosti č. p. x, resp. na předmětný pozemek. V přípisu popsal, že během kontrolní prohlídky provedené na sousedním pozemku dne 28. 1. 2016 bylo zjištěno, že existuje důvodné podezření, že dochází k bezprostřednímu ohrožení života nebo zdraví osob či zvířat, které nastalo v souvislosti s odstraňováním staveb na pozemku p. č. x. Z toho důvodu je žalovaný 1) povinen provést kontrolní prohlídku a zjistit zejména stavebně-technický stav stavby nacházející se na pozemku p. č. x a skutečnost, zda není ohrožován život a zdraví osob nebo zvířat, bezpečnost nebo životní prostředí. Dále žalovaný 1) zmínil, že žalobce v předchozím roce dvakrát zamezil žalovanému vstup na předmětný pozemek, a jelikož má důvodné podezření, že dochází k bezprostřednímu ohrožení života a zdraví osob, využije možnosti dle § 172 odst. 2 stavebního zákona, tedy vstoupí na pozemek a do stavby bez vědomí vlastníka. Z těchto důvodů požádal žalovaný 1) Policii České republiky o zajištění vstupu a o součinnost. Ze stížnostního spisu Policie České republiky plyne, že tato žádost žalovaného 1) byla doručena OO PČR dne 2. 2. 2016.

[54] Pokud jde o jednání příslušníků OO PČR, ti se dostavili před nemovité věci žalobce a pokusili se přesvědčit jeho syna, kterého na místo přivolali, aby je vpustil dovnitř, což ve vztahu k pracovníkům žalovaného 1) odmítl. Policisté následovali žalobcova syna do domu a poté, co ten dům opustil, šli za ním. Na místo se dostavili příslušníci městské policie, kteří vyzvali ženu, jež vcházela do domu, aby nezavírala dveře. Otevřenými dveřmi pak na předmětný pozemek vstoupili strážníci městské policie následovaní úředními osobami žalovaného 1). Do stavby kolny a skladu na předmětném pozemku byli strážníci městské policie a úřední osoby žalovaného 1)

vpuštění jinou vcházející osobou bydlící na ubytovně. Příslušníci OO PČR vstoupili na předmětný pozemek žalobce a do stavby na něm až několik desítek minut poté, kdy již nerušeně probíhala kontrolní prohlídka stavby.

[55] Z přípisu žalovaného 1) plyne, že stavební úřad žádal součinnost policie pouze za tím účelem, aby mu s ohledem na její oprávnění zjedнала přístup na pozemek žalobce, neboť vzhledem k předchozí zkušenosti se obával, že v důsledku nedostatku součinnosti ze strany žalobce nebude moci vstoupit na jeho pozemek. Žalovaný 1) dále vylíčil skutečnosti, které stavebnímu úřadu zakládají oprávnění vstoupit na pozemek bez vědomí jeho vlastníka za účelem provedení kontrolní prohlídky, nepožadoval však po policii, aby sama na pozemku či na stavbě konala jakýkoliv úkon za účelem odvrácení hrozícího nebezpečí. I procesní stanovisko žalovaného 3) prezentované při jednání soudu vychází z toho, že smyslem účasti OO PČR bylo zajistit „bladký“ průběh úkonu žalovaného 1).

[56] Procesní obrana žalovaného 3) vycházela z § 40 zákona o policii. K tomu soud uvádí, že oprávnění Policie České republiky plynoucí z tohoto ustanovení vstoupit (a v případě nutnosti si vstup i zjednat) na cizí pozemek či do cizí stavby slouží k tomu, aby příslušníci policie mohli v těchto nemovitých věcech provést zákroky směřující k odstranění nebezpečí, které bezprostředně hrozí osobám, věcem či životnímu prostředí. Příslušníci policie smí využít oprávnění plynoucí z § 40 odst. 1 a 3 zákona o policii, jestliže je důvodné předpokládat, že by měli na pozemku či ve stavbě realizovat zákrok. Smyslem tohoto ustanovení ovšem není vytvořit podmínky pro to, aby úkon na daném místě provedl jiný orgán veřejné moci (v nyní posuzované věci konkrétně stavební úřad a živnostenský úřad). Prostřednictvím použití § 40 zákona o policii, a především jeho odstavce třetího, Policie České republiky nelze překonat nedostatek pravomoci správního orgánu, jenž má na místě provést úkon v rámci své pravomoci, zjednat si vstup na cizí pozemek nebo do cizí stavby. V dané věci bylo před realizací oprávnění dle § 40 zákona o policii zřejmé, že příslušníci policie nebudou na předmětném pozemku ani ve stavbě provádět žádný zákrok a že úkon bude ve své vlastní kompetenci provádět stavební úřad (o účasti živnostenského úřadu pak nebyla Policie České republiky informována, alespoň to neplyne z písemné žádosti o zajištění součinnosti). To ostatně vyplývalo již z žádosti žalovaného 1) o součinnost a muselo to být zřejmé i Policii České republiky. Policie tedy na předmětný pozemek či do stavby žalobce nevstupovala za účelem provedení případného zákroku. Prohlídku stavby měl provést (a také provedl) stavební úřad, a to na základě vlastní pravomoci. Přítom bylo zřejmé, že pokud budou zjištěny závažné nedostatky ve stabilitě stavby nebo její části, bude to opět stavební úřad, který přijme potřebná opatření (nařídí neodkladné odstranění stavby, provedení zabezpečovacích prací nebo vyklizení stavby), která v případě nebezpečí z prodlení sám prostřednictvím třetích osob provede (§ 135 odst. 3 stavebního zákona). V době, kdy příslušníci OO PČR skutečně vstoupili na žalobcův pozemek, již prováděl stavební úřad kontrolní prohlídku stavby, bylo tak nade vší pochybnost potvrzeno, že příslušníci policie nebudou z důvodu stavu stavby provádět na pozemku či ve stavbě žádný zákrok.

[57] Soud si je vědom skutečnosti, že pro stavební úřady může být v mnoha případech, kdy jim povinné osoby fakticky neposkytují zákonem předepsanou součinnost, obtížné zajistit ochranu veřejných zájmů ve smyslu § 132 odst. 3 stavebního zákona. Nedostatek pravomocí, které jim stavební zákon svěřuje (tedy konkrétně nemožnost zjednat si vstup na cizí pozemek nebo do cizí stavby, k tomu viz bod 40 výše), nelze ovšem překlenuout tím, že požádají o součinnost orgán, jemuž jiný právní předpis potřebnou pravomoc svěřuje. Nelze totiž opomíjet, že zákonodárce svěřuje orgánům veřejné moci pravomocí pouze za tím účelem, aby jejich prostřednictvím plnily úkoly, jimiž je současně pověřuje (pravomoc je prostředkem ke splnění úkolu). Úkoly stavebního úřadu a úkoly Policie České republiky se ovšem liší. Pravomoc Policie České republiky nelze využívat ke splnění úkolu stavebního úřadu. Jak soud shora dovodil, OO PČR v nyní posuzované věci nevyužila svoji pravomoc ke splnění vlastního úkolu, neboť mezi ně nepatří vytváření podmínek pro výkon pravomocí stavebního úřadu.

[58] Soud se dále nad rámec procesní obrany uplatněné žalovaným 3) zabýval, v návaznosti na argumentaci žalovaného 2) na obranu postupu městské policie, tím, zda nelze vstup Policie České republiky na pozemek žalobce a do jeho stavby podřadit pod § 135 správního řádu. Podle něho může správní orgán požádat Policii České republiky o součinnost jejích příslušníků při provádění svého úkonu, hrozí-li, že se někdo pokusí ztížit, nebo zmařit provedení úkonu správního orgánu, nebo hrozí-li nebezpečí osobám nebo majetku. Toto ustanovení navazuje na § 14 zákona o policii, podle něhož policie při plnění svých úkolů spolupracuje mj. s orgány veřejné správy. Ustanovení § 135 správního řádu ani obecné ustanovení zákona o policii ukládající povinnost

součinnosti s orgány veřejné správy nesvěřují Policii České republiky žádnou zvláštní pravomoc, toliko podrobněji (a ve svém důsledku tedy přísněji) upravují situace, v nichž může správní orgán požádat Policii České republiky o součinnost. V § 135 správního řádu je zmíněno poskytování součinnosti, aniž by ovšem byla podoba této součinnosti jasně vymezena nebo alespoň blíže konkretizována, a to až úprávním řádem, nebo zákonem o policii. Pojem součinnost tak patrně nemá žádný vlastní obsah a lze jej považovat za ekvivalent slova pomoc, jeho obsah pak je naplňován paletou kompetencí svěřených Policii České republiky zákonem o policii a zvláštními právními předpisy. Je tedy zřejmé, že v rámci součinnosti dle § 135 správního řádu může Policie České republiky konat takové úkony, k nimž jí je svěřena pravomoc zákonem o policii a za podmínek v něm uvedených. Poskytování součinnosti pak zcela jistě neznamená, že by Policie České republiky mohla využít svého oprávnění dle § 40 odst. 1 a 3 zákona o policii za účelem vytvoření podmínek pro provedení úkonu stavebním úřadem. Policie České republiky může např. vykázat osobu, která by narušovala průběh úkonu, a to na základě § 63 správního řádu, zjistit totožnost přítomné osoby při splnění podmínek zákona o policii, poskytnout fyzickou ochranu úředním osobám před napadením ze strany třetích osob. Tato součinnost se poskytuje pouze tehdy, jestliže hrozí, že se někdo pokusí ztížit nebo zmařit provedení úkonu správního orgánu nebo že hrozí nebezpečí osobám nebo majetku.

[59] V nyní posuzované věci z přípisu žalovaného 1) ze dne 29. 1. 2016 zaslání OO PČR nevyplývá, že by oprávněným úředním osobám hrozilo v rámci připravované kontrolní prohlídky stavby jakékoliv nebezpečí, ani z provedení dokazování nevyplývá, že by kdy byly úřední osoby vystaveny ze strany žalobce jakémukoliv jednání, které by v nich vyvolávalo obavu o jejich zdraví či život. V daném případě mohl žalovaný 1) důvodně očekávat nanejvýš to, že se žalobce pokusí ztížit nebo zmařit provedení kontrolní prohlídky stavby. Při splnění této části hypotézy § 135 správního řádu ovšem nedisponuje Policie České republiky žádnými pravomocemi, jimiž by mohla zjednat takové podmínky, aby mohla být kontrolní prohlídka stavby řádně provedena. Z tohoto důvodu soud neprovedl důkaz listinami týkajícími se neúspěšných pokusů žalovaného 1) o provedení kontrolní prohlídky stavby na předmětném pozemku v letech 2014 a 2015, neboť ani případné zjištění, že skutečně bylo možné důvodně očekávat, že se žalobce pokusí provedení kontrolní prohlídky stavby zmařit, jak tvrdil žalovaný 1), nevede k závěru, že Policie České republiky měla pravomoc vstoupit na žalobcův pozemek a do jeho stavby. Jak již bylo řečeno výše, Policie České republiky není oprávněna využívat pravomoc svěřenou jí § 40 zákona o policii k jinému účelu, než pro který jí byla zákonem svěřena, tedy zejména nikoliv za účelem prosadit výkon kontrolní činnosti správního orgánu. Samotná přítomnost příslušníků Policie České republiky v podobě poskytování „doprovodu“ oprávněným úředním osobám žalovaného 1) by nebyla s to prosadit výkon pravomoci stavebního úřadu, tedy překonat případné překážky bránící řádnému průběhu kontrolní prohlídky stavby, a to až již by si žalovaný 1) od této přítomnosti sliboval cokoliv. Zajistit přítomnost příslušníků Policie České republiky na místě provádění úkonů stavebního úřadu za tím účelem, aby tím bylo působeno na úkonem dotčenou osobu (žalobce), a ta se tak spíše podvolila respektovat výzvu oprávněných úředních osob žalovaného 1), by bylo neakceptovatelným zastrašováním osob, jež je v demokratickém právním státě nepřijatelné. Není přítom v pravomoci příslušníků Policie České republiky, aby vydávali výzvy podle § 114 zákona o policii směřující k odstranění překážek, které ztěžují či maří průběh úkonu stavebního úřadu, ledaže jde o některý z případů, kdy jim zákon výslovně svěřuje pravomoc úkon provést (např. zjistit totožnost přítomné osoby, vykázat osobu z místa provádění úkonu správního orgánu dle § 63 správního řádu; s ohledem na odst. 2 tohoto ustanovení by nebylo možné institut vykazání vůči žalobci, jemuž svědčí vlastnické právo k pozemku a stavbě kolny a skladu, použít).

[60] Z výše uvedeného plyne, že vstup příslušníků Policie České republiky na pozemek žalobce a do jeho stavby nemá právní oporu ani v § 135 správního řádu, ani § 14 zákona o policii.

[61] Soud tedy uzavírá, že příslušníci OO PČR vstoupili na předmětný pozemek a do žalobcovy stavby, aniž byly splněny podmínky § 40 odst. 1 zákona o policii. OO PČR přitom samo odpovídá za to, aby vyhodnotilo naplnění podmínek pro aplikaci § 40 odst. 1 a 3 zákona o policii správně. Těto odpovědnosti ho nijak nezbavuje skutečnost, že zásah byl realizován na základě žádosti žalovaného 1), neboť Policie České republiky nepodléhá velení žalovaného 1). Zásah příslušníků OO PČR tedy byl nezákonný, což soud vyslovil ve výroku IV. tohoto rozsudku.

d) Zákonost postupu (zásahu) příslušníků Městské policie Benešov

[62] Pokud jde o činnost Městské policie Benešov, ta je obecně upravena zákonem o obecní policii.

[63] Podle § 1 odst. 2 zákona o obecní policii obecní policie zabezpečuje místní záležitosti veřejného pořádku v rámci působnosti obce a plní další úkoly, pokud tak stanoví zákon.

Podle § 2 písm. a) zákona o obecní policii přispívá obecní policie k ochraně a bezpečnosti osob a majetku.

Podle § 6 odst. 1 zákona o obecní policii je strážník při provádění zákroků a úkonů k plnění úkolů obecní policie povinen dbát cti, vážnosti a důstojnosti osob i své vlastní a nepřipustit, aby osobám v souvislosti s touto činností vznikla bezdůvodná újma a případný zásah do jejich práv a svobod překročil míru nezbytnou k dosažení účelu sledovaného zákrokem nebo úkonem. Podle odstavce třetího je strážník povinen poskytnout pomoc v rozsahu svých oprávnění a povinností každému, kdo o ni požádá.

Podle § 12a zákona o obecní policii je strážník v rozsahu potřebném pro splnění konkrétního úkolu obecní policie oprávněn požadovat od každého věcnou a osobní pomoc; kdo je o takovou pomoc požádán, je povinen ji poskytnout bez zbytečného odkladu.

Podle § 16 odst. 1 zákona o obecní policii je strážník oprávněn otevřít byt nebo jiný uzavřený prostor, vstoupit do něho a provést v souladu se zákonem zákroky, úkony nebo jiná opatření k odvrácení bezprostředního nebezpečí, je-li důvodná obava, že je ohrožen život nebo zdraví osoby anebo hrozí-li větší škoda na majetku. Podle odstavce druhého je strážník při provádění zákroků, úkonů nebo jiných opatření podle prvního odstavce povinen zajistit přítomnost nezúčastněné osoby; nemusí tak činit, hrozí-li nebezpečí z prodlení.

Podle § 14 zákona o policii policie při plnění svých úkolů spolupracuje s ozbrojenými silami, bezpečnostními sbory a dalšími orgány veřejné správy, jakož i s právníky a fyzickými osobami.

Podle § 18 zákona o policii je policista v rozsahu potřebném pro splnění konkrétního úkolu policie oprávněn požadovat od orgánů a osob uvedených v § 14 věcnou a osobní pomoc, zejména potřebné podklady a informace včetně osobních údajů; tyto orgány a osoby jsou povinny požadovanou pomoc poskytnout, nebrání-li jim v tom zákonná nebo státem uznaná povinnost mlčenlivosti nebo plnění jiné zákonné povinnosti.

[64] Z provedeného dokazování vyplynulo, že strážníci Městské policie Benešov byli na místě přítomni a na předmětný pozemek vstoupili na základě žádosti o poskytnutí součinnosti ze strany OO PČR, a to k provedení kontroly stavby na předmětném pozemku. Z provedeného dokazování rovněž vyplynulo, že zaměstnanci stavebního úřadu žalovaného 1) mínili vstoupit na předmětný pozemek v souladu s § 172 odst. 2 stavebního zákona, o čemž příslušníky OO PČR i Městské policie Benešov informovali a ujistili je, že právní předpisy jim uvedený postup umožňují. Zároveň byli informováni, že hrozí bezprostřední ohrožení života a zdraví osob v důsledku prací probíhajících na pozemku p. č. x.

[65] V kontextu shora uvedených skutkových zjištění je třeba konstatovat, že strážníci Městské policie Benešov nepostupovali v souladu s citovanými zákonnými ustanoveními, zejména § 16 odst. 1 zákona o obecní policii, a to ze stejných důvodů, které soud uvedl již výše ve vztahu k OO PČR. Ani strážníci městské policie nevstoupili na pozemek žalobce za účelem plnění úkolů dle zákona o obecní policii, nýbrž pouze jako „doprovod“ úředních osob žalovaného 1). Pokud jde o okolnosti vstupu, z kamerového záznamu, jímž provedl soud důkaz, neplyne, že by strážníci městské policie zjednali vstup na pozemek. Skutečnost, že požádali procházející ženu (obyvatelku domu), aby nezavírala dveře, nelze vnímat jako vydání výzvy postupem dle § 7 odst. 4 zákona o obecní policii. Nicméně ačkoliv podle výsledků provedeného dokazování byli strážníci městské policie vyzrozuměni o tom, že na předmětném pozemku a na pozemku sousedním hrozí bezprostřední ohrožení života a zdraví na nich se pohybujících osob, nevstoupili na pozemek žalobce za účelem provedení zákroku ke splnění svých povinností, nýbrž za účelem sekundování stavebnímu úřadu při výkonu jeho pravomocí, což však mezi úkoly městské policie nepatří. Ani z obecní povinnosti strážníků městské policie poskytnout pomoc každému, kdo o ni požádá (§ 6 odst. 3 zákona o obecní policii), nelze dovodit, že by na žádost Policie České republiky či stavebního úřadu měla využít svého oprávnění dle § 16 odst. 1 zákona o obecní policii za účelem vytvoření podmínek pro výkon pravomoci stavebního úřadu. Z okolností případu bylo zřejmé, že vstup na pozemek má být realizován za účelem zjištění stavu stavby kolny a skladu užívané jako ubytovna.

[66] Žalovaný 2) se při jednání soudu dovolával § 135 správního řádu. Pro výklad tohoto ustanovení ve vztahu k oprávněním obecní policie platí totéž, co soud již výše dovodil ve vztahu k oprávněním Policie České

republiky. I pokud by měl být § 135 správního řádu vykládán jako ustanovení, které zakládá bezpečnostním sborům speciální pravomoc poskytnout obsahově blíže nevyomezenou součinnost správním orgánům, pak by se toto ustanovení nemohlo vztahovat na činnost obecní policie, neboť počítá výslovně pouze s poskytnutím součinnosti ze strany Policie České republiky, nikoliv též obecní policie. Pravomoc, v důsledku jejíhož uplatnění dochází k omezení práv osob, může vykonat pouze ten bezpečnostní sbor, jemuž ji zákon výslovně svěřuje, extenzivní výklad kompetenčního ustanovení nebo jeho aplikace *per analogiam* jsou nepřipustné. Pro extenzivní výklad § 135 správního řádu a podřazení obecní policie pod toto ustanovení nad rámec jeho výslovného znění pléduje doktrína (viz Vedral, J. Správní řád. Komentář. Praha: BOVA POLYGON. 2006. s. 135–136). Takový výklad je dle soudu možný pouze tehdy, jestliže toto ustanovení žádné zvláštní pravomoci bezpečnostnímu sboru nezakládá a jeho smyslem je toliko připomenout, že správní orgány mohou žádat součinnost bezpečnostních sborů v rozsahu pravomocí, které jim stanoví zvláštní předpisy upravující jejich činnost, a nanejvýš stanoví přesnější (a případně též přísnější) vymezení podmínek, při jejichž splnění mohou správní orgány o součinnost požádat. Ostatně právě takový význam přiřkl tomuto ustanovení soud (viz bod 58 shora).

[67] Žalovaný 2) dále při jednání poukázal na to, že ve stavbě kolny a skladu se nachází provozovna, do níž mohou strážníci městské policie vstoupit na základě § 17c zákona o obecní policii. Pomínil však, že toto oprávnění může městská policie vykonat pouze při plnění úkolů obecní policie. Jelikož městská policie na předmětném pozemku ani ve stavbě žalobce žádný svůj úkol neplnila, nebyla oprávněna vstoupit do stavby kolny a skladu jako do provozovny.

[68] Strážníci měli vyhodnotit situaci tak, že okolnosti daného případu jim neumožňují realizovat oprávnění dle § 16 odst. 1 a § 17c zákona o obecní policii, a to přestože je požádala o součinnost Policie České republiky a posléze i žalovaný 1). Zásah strážníků Městské policie Benešov byl nezákonný, neboť nebyly splněny podmínky pro vstup na pozemek žalobce upravené v § 16 odst. 1 a § 17c zákona o obecní policii. (...)

3886

Stavební řízení: vstup na cizí pozemek nebo do cizí stavby; pojem bezprostřední ohrožení života nebo zdraví osob či zvířat

k § 172 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

I. Oprávněná úřední osoba může vstoupit na cizí pozemek nebo do cizí stavby podle § 172 odst. 2 stavebního zákona, jestliže bezprostředně před vstupem má k dispozici takové informace o stavu stavby, na základě nichž lze důvodně předpokládat, že by po bližším ohledání stavby mohlo být vydáno rozhodnutí o nařízení neodkladného odstranění stavby, provedení nutných zabezpečovacích prací nebo vyklizení stavby ve veřejném zájmu.

II. Pojem bezprostřední ohrožení života nebo zdraví osob či zvířat ve smyslu § 172 odst. 2 stavebního zákona neznamená, že ke škodlivému následku může dojít během několika málo hodin. Je to stav, kdy škodlivý následek může nastat prakticky kdykoliv při kumulaci „vhodných“ faktorů (např. klimatických a konstrukčně zátěžových).

III. Pro závěr, zda se jedná o situaci podle § 172 odst. 2 stavebního zákona, je určující soubor poznatků, který měla oprávněná úřední osoba k dispozici v okamžiku vstupu na cizí pozemek a do cizí stavby, a předpoklad plynoucí z těchto poznatků. Na zákonnost počínání oprávněné úřední osoby nelze zpětně usuzovat na základě skutečností, které byly zjištěny až v rámci kontrolní prohlídky učiněné na základě vstupu na cizí pozemek a do cizí stavby.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 3. 2019, čj. 1 As 370/2018-38)

Věc: Stanislav S. proti 1) Městskému úřadu Benešov, 2) městu Benešov a 3) Ministerstvu vnitra o ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce byl vlastníkem pozemku ve společném jmění manželů, na nějž dne 2. 2. 2016 bez souhlasu a vědomí žalobce vstoupily úřední osoby žalovaných, konkrétně tři zaměstnanci odboru výstavby a územního plánování a dva zaměstnanci odboru živnostenského úřadu žalovaného 1), dále dva strážníci Městské policie Benešov, čtyři příslušníci Policie České republiky a statik. Tyto osoby rovněž bez souhlasu a vědomí žalobce vstoupily do budovy stojící na pozemku.

Dne 12. 2. 2016 byl žalobci doručen přípis žalovaného 1), odboru výstavby a územního plánování ze dne 2. 2. 2016, kterým byl žalobce informován o provedení kontrolní prohlídky technického stavu stavby kolny a skladu na pozemku. Žalobci bylo v přípisu sděleno, že ke vstupu na pozemek došlo z důvodu podezření na bezprostřední ohrožení života nebo zdraví osob či zvířat, jež mělo nastat v souvislosti s odstraňováním staveb na sousedním pozemku p. č. X ve vlastnictví společnosti Green Park Benešov, s. r. o. (dále jen „pozemek p. č. X“). Toto podezření mělo vyplynout z kontrolní prohlídky provedené žalovaným 1) na základě podnětu žalobce dne 28. 1. 2016 na sousedním pozemku p. č. X a z vyjádření statika, který do protokolu o kontrolní prohlídce sdělil, že zavětrování stavby kolny a skladu není možné kvůli obvodové pórobetonové stěně, která byla nově bez opatření stavebního úřadu vybudována na hranici mezi pozemkem p. č. X a pozemkem ve vlastnictví žalobce. Podle statika současný stav jak obvodové stěny, tak i kolny a skladu jako celku nelze považovat za stabilní a bezpečný pro užívání. Ve shora označeném přípisu bylo žalobci dále sděleno, že žalovaný 1) požádal Městskou policii Benešov a Policii České republiky o součinnost z důvodu, že žalobce měl v minulosti ve dvou případech zamezit vstupu úředních osob žalovaného 1) na svůj pozemek.

Krajský soud v Praze rozsudkem ze dne 11. 10. 2018, čj. 45 A 15/2016-88, shledal zásah úředních osob žalovaného 1) zařazených do odboru obecního živnostenského úřadu, strážníků Městské policie Benešov a příslušníků Policie České republiky, obvodního oddělení Benešov u Prahy ze dne 2. 2. 2016 spočívající v jejich vstupu na pozemek žalobce a do stavby kolny a skladu na tomto pozemku nezákonným.

Krajský soud shledal, že otázku důvodnosti žaloby bylo třeba posoudit zvlášť ve vztahu ke každému z žalovaných vzhledem k jejich odlišným oprávněním vyplývajícím z příslušných předpisů. Společně předeslal, že nebylo pochyb o tom, že by se jednalo o zásah ve smyslu § 82 s. ř. s., a konstatoval, že soudní ochrana proti vstupu úředních osob žalovaného 1) mohla být žalobci poskytnuta pouze v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, a to ačkoliv si byl soud vědom skutečnosti, že posuzování zákonnosti tohoto zásahu může vyvstat jako předběžná otázka i v jiných soudních řízeních (např. v řízení o přezkumu rozhodnutí vydaných v návaznosti na zjištění učiněná při tomto zásahu). Ke shora uvedenému výroku II. rozsudku, který se týká vstupu úředních osob odboru výstavby a územního plánování žalovaného 1) na pozemek žalobce, pak krajský soud uvedl následující.

Předeslal, že za podmínek upravených v § 172 odst. 2 stavebního zákona lze vstoupit na cizí pozemek nebo do cizí stavby bez předchozího vědomí jejich vlastníka, jehož postačí vyrozumět o realizovaném vstupu *ex post*. Pro tyto případy je charakteristické, že se týkají mimořádně naléhavých situací, v nichž vstup na pozemek či do stavby nesnese odkladu.

V daném případě bylo podle krajského soudu zřejmé, že na základě poznatků získaných dne 28. 1. 2016 při kontrolní prohlídce na pozemku p. č. X, zhodnocených prizvaným statikem, nabyt stavbní úřad důvodné obavy o stabilitu stavby kolny a skladu na předmětném pozemku, resp. jejich částí provedených bez povolení stavebního úřadu (obvodové zdi postavené bez základu). Jednalo se o nepovolenou stavební úpravu, k níž nebyla stavebnímu úřadu předložena žádná projektová dokumentace, takže úřad nedisponoval žádnými informacemi o stabilitě stavby jako celku a jejich částí. Důvodně tak vycházel z předpokladu, že může být bezprostředně ohrožen život nebo zdraví osob (jednak užívajících tuto stavbu, jednak pohybujících se po pozemcích v jejím okolí, např. na pozemku p. č. X). Ověřit tuto skutečnost bylo možné pouze provedením kontrolní prohlídky samotné stavby, která pak mohla vést v závislosti na učiněných zjištěních k vydání rozhodnutí o neodkladném odstranění stavby (části stavby), o nařízení provedení nutných zabezpečovacích prací nebo o vyklizení ve veřejném zájmu.

Nedostatek bezprostřednosti hrozby nebylo možné podle krajského soudu spatřovat v tom, že žalovaný 1) neprovedl kontrolní prohlídku ihned, jakmile získal poznatky o závadném stavu žalobcovy stavby (tj. dne 28. 1. 2016), nýbrž až třetí pracovní (a pátý kalendářní) den poté. Z postupu žalovaného 1) nebylo možné

dovodit, že s provedením kontrolní prohlídky nepřiměřeně otálel, hned dne 29. 1. 2016 totiž požádal o součinnost Policii České republiky.

K argumentaci žalobce, že by bylo ku prospěchu věci, kdyby byl stavebním úřadem přizván ke kontrolní prohlídce stavby na pozemku p. č. X dne 28. 1. 2016, krajský soud uvedl, že okruh osob, které se musí nebo mohou kontrolní prohlídky stavby účastnit, je vymezen v § 133 odst. 4 stavebního zákona, přičemž vlastníků sousedního pozemku do něho nepatří. Byť mohl žalovaný 1) zvolit postup, jenž žalobce navrhoval, pro posouzení dané věci bylo významné, že nepřizváním žalobce k provedení kontrolní prohlídky stavby na pozemku p. č. X nebyl porušen stavební zákon a že následně vykonaný vstup oprávněných úředních osob žalovaného 1) na žalobcův pozemek a do jeho stavby byl proveden v souladu s § 172 odst. 2 stavebního zákona.

Krajský soud tedy uzavřel, že vstup úředních osob žalovaného 1) působících v odboru výstavby a územního plánování nebyl nezákonný. Žalobu v tomto rozsahu shledal nedůvodnou.

Proti výrokům II. a V. rozsudku krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. Podle stěžovatele krajský soud nesprávně posoudil naplnění kritérií dle § 172 odst. 2 stavebního zákona, neboť pojem „bezprostřední ohrožení“ vyložil ve vztahu k žalovanému vstupu natolik extenzivně, až *de facto* došlo k bagatelizaci významu tohoto ustanovení. Smyslem § 172 odst. 2 stavebního zákona je nejen zajištění ochrany bezpečí a života nebo zdraví osob či zvířat v souvislosti s umožněním oprávněných úředních osob narušit vlastnické právo vlastníka stavby či pozemku, ale také zajištění ochrany vlastnického práva vlastníka stavby a pozemku tak, aby za užití § 172 odst. 2 stavebního zákona nebyly prováděny běžné kontrolní prohlídky úředními osobami bez vědomí a přítomnosti vlastníků stavby či pozemku, kterými by se obcházeły zákonné povinnosti úředních osob spojené s nařízením a výkonem běžné kontrolní prohlídky.

Stěžovatel se neztotožnil se závěrem krajského soudu o tom, že bezprostřední ohrožení dne 2. 2. 2016 existovalo na základě zjištění učiněných úředními osobami odboru výstavby a územního plánování žalovaného 1) dne 28. 1. 2016, a to s argumentací, že tyto osoby dne 29. 1. 2016 požádaly o součinnost Policii České republiky. Dle stěžovatele právě tento prokázaný postup úředních osob žalovaného 1) značil, že objektivně nebyl dán stav bezprostředního ohrožení, ale pouze stav „nevědomosti úředních osob o stavu nemovitosti stěžovatele“, který si chtěly tyto úřední osoby ověřit. Uvedené úřední osoby pak vědomě a v klidu vstup do budovy a na pozemek stěžovatele na den 2. 2. 2016 naplánovaly, přičemž s plánováním začaly již dne 28. 1. 2016.

Dle stěžovatele byla pak chybně při právním výkladu existence bezprostředního ohrožení života nebo zdraví osob či zvířat krajským soudem nezohledněna listinnými důkazy prokázaná a mezi stranami nesporná skutečnost, že dne 28. 1. 2016 měly úřední osoby odboru výstavby a územního plánování žalovaného 1) možnost pozvat stěžovatele na kontrolní prohlídku na sousedním pozemku, byť ze zákona stěžovatel neměl právo se jí účastnit a nemohl se jí tak ani na základě zákona domáhat. S ohledem na listinami prokázaný celý průběh demolice na sousedním pozemku v lednu 2016, stěžovatelovy aktivity a žádosti o prošetření této demolice a vyjadřované obavy o důsledky demolice v rozporu s demoličním povolením mělo být podle stěžovatele zcela logické, že oprávněné úřední osoby žalovaného 1) se minimálně pokusí provést kontrolní prohlídku jak na sousedním pozemku, tak i u stěžovatele za účasti všech zainteresovaných, tj. stěžovatele a stavebníka provádějícího práce na sousedním pozemku. Tento krok, jakkoliv může být v současné době označen za spekulativní, ve smyslu toho, zda by si vlastníci vzájemně umožnili vstupy na pozemky za účelem kontrolních prohlídek, však byl jediným logickým, pokud úřední osoby žalovaného 1) chtěly skutečně objektivně a za ochrany práv všech vlastníků dotčených pozemků a staveb zjistit stav věci. Naznačený postup však nebyl užít, ačkoliv pro to není možno najít racionální vysvětlení. Stěžovatel urgoval celý leden, měl zájem na řešení věci, přesto byl v konečném důsledku z řešení vyloučen.

Za takové situace bylo dle stěžovatele povinností krajského soudu při hodnocení existence bezprostředního ohrožení života nebo zdraví vyhodnotit tyto okolnosti nejen ve vztahu ke zjištěním, která si správní orgán učinil sám při kontrolní prohlídce dne 28. 1. 2016, ale také ve vztahu ke zvážení, proč navzdory jednání stěžovatele z ledna 2016 nebyl na straně úředních osob žalovaného 1) projeven sebemenší pokus o zjištění stavu nemovitosti stěžovatele od 28. 1. 2016 do 1. 2. 2016 (*in eventum* do 2. 2. 2016) za součinnosti stěžovatele.

Dle názoru žalovaného je posouzení existence bezprostředního ohrožení života nebo zdraví osob či zvířat otázkou skutkovou, přičemž splnění této podmínky bylo navíc v řízení před krajským soudem prokázáno.

Podmínky podle § 172 odst. 2 stavebního zákona pro vstup úředních osob žalovaného 1) na předmětný pozemek a do dalších nemovitostí dne 2. 2. 2016 byly splněny.

Oprávnění ke vstupu podle § 172 odst. 2 stavebního zákona existuje po celou dobu trvání bezprostředního ohrožení života nebo zdraví osob či zvířat. Případné prodlení správního orgánu při řešení situace by mohlo mít důsledky toliko při posuzování nezákonné nečinnosti správního orgánu, popř. při posuzování náhrady škody z nesprávného úředního postupu, pokud by ohrožení chráněného zájmu v důsledku vědomé nečinnosti (prodlení) správního orgánu přešlo v poškození chráněného zájmu. Oprávnění správního orgánu podle § 172 odst. 2 stavebního zákona není jakýmsi *beneficiem* pro správní orgán, nárokem, který by mohl např. „prekludovat“ z důvodu jeho nevykonání. Správní orgán podle něj nevykonává svá práva „proti“ vlastníku nemovitosti, nýbrž chrání důležitý celospolečenský zájem (mimo jiné zájem, který je – též – zájmem vlastníka). Konečně ani jazykový výklad předmětného ustanovení nedává žádný podklad pro závěr, že by „bezprostředním“ ohrožením bylo myšleno výhradně ohrožení vzniklé nebo zjištěné před krátkou dobou, nýbrž že ona bezprostřednost se vztahuje k možnému škodlivému následku, tedy že k poškození chráněného zájmu může dojít bezprostředně.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

V.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[24] Podle § 82 s. ř. s. „[k]aždý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný“.

[25] Podmínky, za nichž mohou oprávněné úřední osoby vstupovat na cizí pozemky, stavby a do cizích staveb, jsou vymezeny v § 172 stavebního zákona. Podle § 172 odst. 1 „[p]ověřený zaměstnanec stavebního úřadu, orgánu územního plánování a orgánu obce (dále jen „oprávněná úřední osoba“), pokud plní úkoly podle tohoto zákona, je oprávněn vstupovat na cizí pozemky, stavby a do staveb **s vědomím** jejich vlastníků, a to při a) zjišťování stavu stavby a pozemku, b) opatrování důkazů a dalších podkladů pro vydání správního rozhodnutí nebo opatření“. Podle § 172 odst. 2 stavebního zákona „[v] případě bezprostředního ohrožení života nebo zdraví osob či zvířat, které nastalo v souvislosti s přípravou a prováděním neodkladného odstranění stavby, nutných zabezpečovacích prací nebo vyklizení stavby ve veřejném zájmu, může oprávněná úřední osoba vstoupit na pozemek, stavbu a do stavby **i bez vědomí** jejich vlastníka. O tom musí vlastníka bez zbytečného odkladu informovat a uvést důvody, které k tomu vedly“ (pozn. zvýraznění přidáno). Podle § 172 odst. 3 stavebního zákona „[d]o obydlí může oprávněná úřední osoba vstoupit, jen pokud je to nezbytné pro ochranu života, zdraví nebo bezpečnosti osob. Pokud je obydlí užíváno také pro podnikání nebo provozování jiné hospodářské činnosti, může do něj oprávněná úřední osoba vstoupit též, je-li to nezbytné pro plnění úkolů veřejné správy podle tohoto zákona. Uživatel obydlí je v uvedených případech povinen oprávněné úřední osobě vstup do obydlí umožnit.“

[26] Z citované právní úpravy vyplývá, že § 172 odst. 1 stavebního zákona stanoví obecný režim pro vstup na cizí pozemky, stavby a do staveb, přičemž jednou z podmínek pro uplatnění tohoto režimu je vědomí vlastníka pozemku či stavby o vstupu oprávněných úředních osob. Ustanovení § 172 odst. 2 téhož zákona pak stanoví jednu z výjimek z uvedeného obecného pravidla. Podle tohoto ustanovení je vstup na cizí pozemek nebo do cizí stavby výjimečně možný i bez předchozího vědomí jejich vlastníka, jehož postačí vyzrozumět o realizovaném vstupu teprve dodatečně. Jedná se o situace „bezprostředního ohrožení života nebo zdraví osob či zvířat [první podmínka pro aplikaci § 172 odst. 2], které nastalo v souvislosti s přípravou a prováděním neodkladného odstranění stavby, nutných zabezpečovacích prací nebo vyklizení stavby ve veřejném zájmu [druhá podmínka pro aplikaci § 172 odst. 2]“. Z uvedeného je zřejmé, že se jedná o mimořádně naléhavé situace, v nichž vstup na pozemek či do stavby nesnese odkladu. Právě v případech tohoto akutního ohrožení některých právem chráněných zájmů je postavení orgánů veřejné moci v jistém směru posíleno a se zřetelem k efektivitě ochrany je jim umožněno promptně

reagovat na hrozící nebezpečí. V této souvislosti § 172 odst. 3 stavebního zákona pak stanoví specifické podmínky pro vstup oprávněných úředních osob do obydlí.

[27] Pokud jde o druhou shora uvedenou podmínku pro aplikaci § 172 odst. 2 stavebního zákona, krajský soud v napadeném rozsudku upozornil, že její jazyková formulace („*ohrožení [...] , které nastalo v souvislosti s*“) navozuje dojem, že první podmínka (tedy bezprostřední ohrožení života nebo zdraví osob či zvířat) musí nastat pouze *v důsledku* přípravy nebo provádění neodkladného odstranění stavby, nutných zabezpečovacích prací nebo vyklizení stavby ve veřejném zájmu. Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem konstatuje, že takový výklad by byl nesprávný a v rozporu se systematickým a teleologickým výkladem právní normy. Neodkladné odstranění stavby, nutné zabezpečovací práce a vyklizení stavby ve veřejném zájmu jsou instituty, jejichž aplikace přichází do úvahy právě v situaci neuspokojivého stavu stavby, který je třeba řešit některým z těchto právních nástrojů, aby se odstranilo ohrožení zdraví a životů osob a zvířat.

[28] Výše uvedenou druhou podmínku pro aplikaci § 172 odst. 2 stavebního zákona je tedy třeba vyložit tak, že vstup na cizí pozemek nebo do cizí stavby je nezbytný především za účelem přípravy nebo provádění neodkladného odstranění stavby, nutných zabezpečovacích prací nebo vyklizení stavby ve veřejném zájmu. Konkrétně v situaci, kdy s ohledem na zjištěné skutečnosti, z nichž lze usuzovat na možnou existenci bezprostředního ohrožení života nebo zdraví osob či zvířat, bude pravděpodobně nezbytné následně přikročit k neodkladnému odstranění stavby, nutným zabezpečovacím pracím nebo vyklizení stavby ve veřejném zájmu. Tyto odstraňovací, zabezpečovací nebo vyklízovací práce mohou být tedy teprve možným důsledkem opodstatněně předpokládaného (na základě dostupných informací) a v důsledku vstupu na cizí pozemek nebo do cizí stavby následně s jistotou potvrzeného bezprostředního ohrožení zdraví nebo životů osob či zvířat.

[29] Stěžovatel v kasační stížnosti formuloval jednu kasační námitku, konkrétně činí sporným splnění podmínek pro vstup na jeho pozemek a do stavby kolny a skladu na tomto pozemku z důvodu bezprostředního ohrožení života nebo zdraví osob či zvířat ve smyslu § 172 odst. 2 stavebního zákona.

[30] Nejvyšší správní soud předně konstatuje, že stěžovatel ve vztahu ke shora nastíněné otázce toliko opakuje argumenty, které uplatnil již v řízení o žalobě a se kterými se krajský soud podrobně a zcela přesvědčivě vypořádal.

[31] Stěžovatel zejména namítá, že krajský soud pojem „*bezprostřední ohrožení*“ vyložil ve vztahu k namítanému vstupu natolik extenzivně, až *de facto* došlo k bagatelizaci významu § 172 odst. 2 stavebního zákona. Nejvyšší správní soud konstatuje, že krajský soud naplnění podmínek pro aplikaci tohoto ustanovení přesvědčivě zasadil do kontextu konkrétních skutkových okolností projednávané věci, které postup podle § 172 odst. 2 stavebního zákona odůvodňují. Ze shrnutí informací, jaké o stavu stavby na pozemku stěžovatele měly úřední osoby žalovaného 1) k dispozici bezprostředně před tím, než vstoupily na pozemek stěžovatele, vyplynuly následující pro věc rozhodné skutečnosti.

[32] V průběhu měsíce ledna 2016 se stěžovatel opakovaně obrátil na stavební úřad ve snaze zabránit tomu, aby na sousedním pozemku p. č. X, na němž byla prováděna demolice staveb, nebyla zbourána též zeď stojící na hranici pozemků, k níž je přistavena na předmětném pozemku stěžovatele stavba (kolna a sklad), již poskytuje zeď ochranu. Dne 28. 1. 2016 provedl stavební úřad na pozemku p. č. X kontrolní prohlídku, při které zjistil, že zeď stojící na hranici pozemků byla odstraněna a stavba kolny a skladu na pozemku stěžovatele byla vyžděna obvodovou zdí o tloušťce 8–10 cm založené pouze na podkladním betonu. Stavba byla po celé délce hranice pozemků zabezpečena proti vniknutí nepovolaných osob i proti povětrnostem. Statik, jenž se účastnil kontrolní prohlídky, shledal, že současný stav obvodové zdi i kolny jako celku nelze považovat za stabilní a bezpečný pro užívání. Stavební úřad tedy dne 2. 2. 2016 vstupoval na pozemek stěžovatele spolu s přizvaným statikem za situace, kdy zde byly důvodné pochybnosti o bezpečnosti kolny a skladu s ohledem na vyzděnou obvodovou stěnu postavenou bez povolení či jiného opatření stavebního úřadu.

[33] Z uvedeného vyplývá, že na základě informací, které měl žalovaný 1) k dispozici, bylo v dané věci namís-
tě provést kontrolní prohlídku stavby stěžovatele za přítomnosti statika (neboť zde byly skutečnosti, z nichž bylo možno odůvodněně usuzovat na existenci bezprostředního ohrožení zdraví nebo životů osob či zvířat), a to za účelem zvážení dalšího postupu (nařízení neodkladného odstranění stavby, provedení zabezpečovacích prací, případně ve spojení s nařízením vyklizení stavby). V rámci kontrolní prohlídky pak mohly oprávněné úřední osoby

vstoupit na pozemek stěžovatele a do jeho stavby i bez jeho vědomí dle § 172 odst. 2 stavebního zákona, neboť podmínky pro tento postup – jak je Nejvyšší správní soud nastínil shora – byly v projednávané věci splněny.

[34] Stěžovatel v této souvislosti namítá, že postup úředních osob žalovaného 1) signalizuje, že objektivně nebyl dán stav bezprostředního ohrožení, ale pouze stav „*nevědomosti úředních osob o stavu nemovitosti stěžovatele*“, který si chtěly tyto úřední osoby ověřit.

[35] Z dokazování v projednávané věci vyplývá, že kontrolní prohlídka byla v daném případě provedena za účelem ověření statického stavu stavby s tím, že teprve na základě statického vyhodnocení bude rozhodnuto o dalším postupu. Jak však uvedl již krajský soud, tato jistá „*předběžnost*“ kontrolní prohlídky ze dne 2. 2. 2016 nemění nic na tom, že jsou splněna kritéria § 172 odst. 2 stavebního zákona, neboť její spojitost spolu s v úvahu přicházejícím nařízením okamžitého odstranění stavby či provedení zabezpečovacích prací je zřejmá, byť tato rozhodnutí nemusela být vydána ihned po skončení kontrolní prohlídky.

[36] Nejvyšší správní soud tak shodně s krajským soudem konstatuje, že oprávněné úřední osoby mohou uskutečnit vstup na cizí pozemek nebo do cizí stavby podle § 172 odst. 2 stavebního zákona, jestliže bezprostředně před vstupem mají k dispozici takové informace o stavu stavby, na základě nichž lze důvodně předpokládat, že by po bližším ohledání stavby mohlo být vydáno rozhodnutí o nařízení neodkladného odstranění stavby, provedení nutných zabezpečovacích prací nebo vyklizení stavby ve veřejném zájmu. Tyto podmínky byly v projednávané věci naplněny.

[37] Stěžovatel v této souvislosti konečně namítá, že žalovaný 1) nevyužil možnosti zjištění stavu nemovitosti stěžovatele od 28. 1. 2016 do 2. 2. 2016 za součinnosti s ním, konkrétně neprovedl kontrolní prohlídku jak na sousedním pozemku, tak i u stěžovatele za účasti všech zainteresovaných, tj. stěžovatele a stavebníka provádějícím práce na sousedním pozemku. Nejvyšší správní soud k tomu podotýká, že jednak sám stěžovatel označuje tuto argumentaci za spekulativní, pro soud je nicméně podstatné, že zákonnost vstupu oprávněných úředních osob žalovaného 1) na předmětný pozemek a do stavby stěžovatele dne 2. 2. 2016 není ve smyslu § 172 odst. 2 stavebního zákona nijak ovlivněna tím, zda se stěžovatel mohl účastnit kontrolní prohlídky stavby provedené na sousedním pozemku dne 28. 1. 2016.

[38] V neposlední řadě Nejvyšší správní soud nesouhlasí ani se stěžovatelem namítaným časovým aspektem bezprostřednosti ohrožení života nebo zdraví osob či zvířat. Jak uvedl již krajský soud, z postupu žalovaného 1) nelze dovodit, že s provedením kontrolní prohlídky nepřiměřeně otálel, hned 29. 1. 2016 požádal o součinnost Policii České republiky. Pojem *bezprostřední ohrožení* ve smyslu § 172 odst. 2 stavebního zákona neznamená, že je otázkou několika málo hodin, kdy může dojít ke škodlivému následku. Je to stav, kdy škodlivý následek může nastat prakticky kdykoliv při kumulaci „*vhodných*“ faktorů (např. klimatických a konstrukčně zátěžových). Pro podřízení dané situace pod jednotlivé odstavce § 172 stavebního zákona je určující soubor poznatků, které měl žalovaný 1) k dispozici v okamžiku realizace vstupu na cizí pozemek a do cizí stavby, a předpoklad plynoucí z těchto poznatků. Na zákonnost jeho počínání nelze zpětně usuzovat na základě skutečností, které byly zjištěny až v rámci kontrolní prohlídky učiněné na základě vstupu na cizí pozemek a do cizí stavby (tedy např. zda se potvrdil, nebo nepotvrdil původní předpoklad nezbytnosti provedení okamžitého odstranění stavby či nutných zabezpečovacích prací).

[39] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že v projednávané věci byly podmínky pro vstup úředních osob odboru výstavby a územního plánování žalovaného 1) na pozemek stěžovatele a do stavby na tomto pozemku podle § 172 odst. 2 stavebního zákona splněny.

Daňové řízení: podmínky pro vydání zajišťovacího příkazu

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

Při rozhodování o vydání zajišťovacího příkazu (§ 167 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu) je správce daně povinen zabývat se i délkou působení daňového subjektu jako podnikatele, jeho daňovou historií (typicky zda platí daně včas, vyšší nedoplatků, zdroji pro placení atp.) a celkovým přístupem k plnění veřejnoprávních povinností.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 1. 2019, čj. 9 Af 33/2017-49)

Prejudikatura: č. 2001/2010 Sb. NSS, č. 3049/2014 Sb. NSS, č. 3368/2016 Sb. NSS a č. 3541/2017 Sb. NSS.

Věc: Společnost s ručením omezeným Aniversario proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o zrušení zajišťovacích příkazů.

Dne 14. 11. 2016 zahájil Finanční úřad pro Kraj Vysočina, Územní pracoviště ve Žďáru nad Sázavou (dále jen „FÚ Vysočina“) u žalobkyně daňovou kontrolu na DPH za zdaňovací období květen 2016 až srpen 2016. Přitom shromáždil na základě své vyhledávací činnosti a z veřejně dostupných informací zjištění, které posléze hodnotil správce daně v zajišťovacích příkazech. FÚ Vysočina zjistil, že žalobkyně v uvedeném období vykázala velký objem zdanitelných plnění přijatých od společnosti Andare prestige, s. r. o. (dále jen „dodavatel žalobkyně“ nebo „Andare prestige“) řádově ve výši několika statisíců. Dále FÚ Vysočina zjistil, že tato korporace vykazuje znaky, které ve vzájemné souvislosti naplňují rizikové chování, např. dodavatel žalobkyně má jediného jednatele a jediného společníka s trvalým pobytem mimo ČR; od doby nástupu tohoto jednatele v březnu 2016 došlo od června 2016 k výraznému nárůstu uskutečněných a přijatých zdanitelných plnění; dodavatel žalobkyně má sídlo registrované na tzv. hromadné adrese, neplní si své daňové povinnosti a nepodává přiznání k dani z příjmů právnických osob (zdaňovací období roku 2015) ani k DPH (ke dni 23. 1. 2017 nepodal přiznání k DPH za období únor až květen 2016, září až listopad 2016); dodavatel žalobkyně v rámci prověřování finanční správou s příslušným správcem daně nespolupracoval a nereagoval na výzvy; má evidován nedoplatek na DPH ve výši téměř 600 000 Kč; účetní výkazy přiložené k poslednímu podanému přiznání k dani z příjmů právnických osob (rok 2014) vykazovaly krátkodobý finanční majetek pouze ve výši 4 000 Kč a výkonovou spotřebu ve výši 389 000 Kč; bankovní účet zveřejněný pro účely DPH měl zřízen u Raiffeisenbank, a. s., pouze v období od 12. 11. 2013 do 5. 4. 2016, od 6. 6. 2016 má bankovní účet vedený u České spořitelny, a. s., který ale není zveřejněn pro účely DPH, avšak na tomto účtu probíhají obraty řádově v milionech korun s tím, že jsou tyto částky ve stejný den, kdy jsou připsány na účet, vybírány v hotovosti, a konečný zůstatek na účtu činí 0,01 Kč; dodavatel žalobkyně dále nevlastní žádná vozidla ani nemovitý majetek; rovněž nemá vlastní webové stránky a jeho dodavatelem je společnost sídlící na stejné adrese, kde má registrováno sídlo (např. korporace PARAXYM, s. r. o.).

Dále správce daně na základě vyhledávací činnosti FÚ Vysočina zjistil, že bankovní účet žalobkyně vedený u Raiffeisenbank, a. s., a zveřejněný pro účely DPH vykazoval ke dni 24. 1. 2017 konečný zůstatek ve výši 28 261,40 Kč a 17,21 EUR. Kreditní obraty na tomto účtu se pohybovaly ve sledovaném období od 1. 1. 2016 do 24. 1. 2017 ve výši 6 211 061,14 Kč a 34 847 EUR. Debetní obraty za stejné období dle předložených výpisů činily 6 219 713,74 Kč a 35 332,80 EUR. Finanční částky přijaté na tento účet jsou často vybírány v hotovosti a ve sledovaném období činily 3 119 542 Kč a 34 000 EUR. Přestože žalobkyně vlastní bankovní účet, úhrady za jí deklarovaná zdanitelná plnění přijatá od Andare prestige prováděla v hotovosti.

Správce daně vyhodnotil postup žalobkyně při platbách dodavateli za neobvyklý (obchodování s partnerem, který nemá zveřejněný účet pro účely DPH, platby v hotovosti rozdělené do úhrad nižších než 270 000 Kč, což je limitní částka pro hotovostní platby podle zákona č. 254/2004 Sb., o omezení plateb v hotovosti, v rozmezí několika málo dnů). Na základě uvedených skutečností pojal správce daně důvodnou obavu, zda žalobkyně prokáže nárok na odpočet DPH ze zdanitelných plnění přijatých od korporace Andare prestige za zdaňovací

období květen 2016 až srpen 2016 a shledal, že existuje vysoká pravděpodobnost, že DPH za uvedená období bude doměřena.

Na základě výsledků své analyticko-vyhledávací činnosti správce daně dále dospěl k závěru, že finanční a majetkové poměry žalobkyně neposkytují záruku, že dosud nestanovenou daň v době její splatnosti řádně a včas uhradí. Dále správce daně na základě vyhledávací činnosti FÚ Vysočina zjistil, že žalobkyně těsně před zahájením daňové kontroly v době, kdy jí již bylo známo, že bude zahájena dne 14. 11. 2016, prodala nemovité věci ve svém vlastnictví, tj. stavbu občanské vybavenosti na LV 1995 v k. ú. Šumberk nad Desnou, č. p. 282 a související pozemky parc. č. 364/1 a 506 (dále jen „nemovitosti“) svému bývalému jednateli za cenu 2 500 000 Kč, na provozním účtu žalobkyně však nebyla nalezena přijatá platba odpovídající této kupní ceně. Tyto nemovitosti přitom tvořily téměř celou hodnotu dlouhodobého hmotného majetku vykazovaného žalobkyní v účetní závěrce za rok 2015. Dále dle zjištění správce daně z registru vozidel byla žalobkyně majitelkou devíti motorových vozidel ke dni 30. 9. 2016, avšak pouze tří motorových vozidel ke dni 26. 1. 2017. To posílilo obavu správce daně o budoucí dobytost dosud nestanovené daně, neboť žalobkyně se s největší pravděpodobností záměrně zbavovala majetku, jehož výtěžek by bylo možno použít k její úhradě, a může tak činit i dále. Tato vozidla a finanční prostředky na bankovním účtu přitom představovaly jediný hodnotný majetek žalobkyně, neboť struktura a kvalita, resp. reálná hodnota zbylého účetně deklarovaného drobného hmotného majetku ve výši 353 234 Kč a zásob ve výši 9 875 000 Kč nebyla známa. Tento majetek je však obecně likvidní a snadno převoditelný. Z rozvahy sestavené ke dni 31. 12. 2015 dále správce daně zjistil, že žalobkyně vykazuje vysokou míru zadluženosti (krátkodobé závazky ve výši 14 299 000 Kč, krátkodobé pohledávky ve výši 119 000 Kč). Žalobkyně dle této rozvahy sice vykázala výkony ve výši 246 000 Kč, avšak výsledek jejího hospodaření před zdaněním ve výši pouze 5 000 Kč. Výsledek hospodaření před zdaněním za rok 2014, jakož i výsledek hospodaření za období 2014 a 2015 se pohybují v záporných hodnotách. Tato zjištění vyvolala u správce daně pochybnosti o finanční stabilitě žalobkyně. Z poměru uskutečněných a přijatých zdanitelných plnění v zdaňovacích obdobích leden 2016 až listopad 2016 bylo možno usuzovat, že žalobkyně mohla generovat ze své běžné činnosti zisk, avšak tento zisk může být žalobkyně nucena použít na další náklady, které se ovšem v daňových příznacích k DPH neodrážejí (mzdové náklady, úroky z titulu zadlužení), čemuž nasvědčuje i záporný výsledek hospodaření v letech 2013 až 2015, a dále na pokrytí krátkodobých závazků ve výši 14 299 000 Kč. Tyto skutečnosti založily pochybnosti správce daně o tom, že by dosud nestanovená daň za příslušná zdaňovací období mohla být v budoucnu uhrazena z výsledků hospodářské činnosti žalobkyně.

Všechny tyto skutečnosti vedly správce daně k tomu, že jsou splněny podmínky podle § 167 daňového řádu pro vydání zajišťovacích příkazů. Žalovaný závěry a zjištění správce daně potvrdil svým rozhodnutím.

Žalobkyně v podané žalobě namítla, že zajišťovací příkazy nesplňují základní požadavky, které na jejich vydávání klade zákon i judikatura Nejvyššího správního soudu.

Žalobkyně tvrdila, že podstatou pro vydání zajišťovacích příkazů byl názor správce daně, resp. žalovaného, že se účelově zbavuje svého majetku zejména prodejem nemovitostí. To vzbudilo u žalobkyně dojem, že správce daně nejprve rozhodl o tom, že vydá zajišťovací příkazy a až následně hledal zákonné důvody pro jejich vydání. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu, čj. 4 Afs 22/2015-104, č. 3368/2016 Sb. NSS, žalobkyně uvedla, že je to v rozporu s § 5 odst. 1 daňového řádu. Žalobkyně k tomu uvedla, že se majetku nezabavovala. Prodej svých nemovitostí plánovala již 5 let z důvodu jejich zchátralosti a finanční zátěže. O prodeji nejprve jednala s městem Tanvald, to však na podzim 2016 veškerá jednání o prodeji definitivně ukončilo. Žalobkyně neměla pro tento objekt dlouhodobě využít a vůči kupujícímu (bývalému jednateli) měla právě v souvislosti s touto nemovitostí dlouholetý závazek.

Dle názoru žalobkyně měl správce daně, resp. žalovaný, před vydáním zajišťovacích příkazů nejprve zjišťovat, zda bude žalobkyně v rozumné době schopna potřebné prostředky vygenerovat; nebylo namístě masivně odčerpávat její zdroje, a ochromit tak její činnost. Žalobkyně též podotkla, že při výběru daní by správce daně měl současně šetřit její práva a právem chráněné zájmy. V případě úvah o aktuální schopnosti žalobkyně daň uhradit to dle žalobkyně zahrnuje též úvahu, zda lze nedostatky části prostředků řešit institutem posečkáni.

Žalobkyně dále namítla nepřezkoumatelnost zajišťovacích příkazů. Přestože se správce daně sáhlo louze za býval hodnocením dodavatele žalobkyně, již nehodnotil ani se nijak nezabýval bezvadnou mnohaletou daňovou minulostí žalobkyně a její bezproblémovou spoluprací během daňové kontroly. Vydání zajišťovacího příkazu nelze spojovat jen se situací, kdy se žalobkyně zbavuje pouze části majetku. Bez vzájemné souvislosti, tj. finančního hodnocení „bonity“ žalobkyně a bezproblémového plnění jejích veřejnoprávních povinností, nelze spolehlivě usuzovat na pozdější potíže při vybírání dosud nestanovené daně. Takové posouzení však zajišťovací příkazy neobsahují. Žalovaný se navíc odvoláním žalobkyně zabýval pouze formálně a v podstatě jen opsal odůvodnění správce daně v zajišťovacích příkazech.

Žalovaný se konkrétním žalobním námitkám vyjádřil takto: odmítl názor, že správce daně nejprve zjistil prodej majetku, a teprve poté uvažoval důvody pro vydání zajišťovacích příkazů. Žalovaný právě zohlednil všechny zjištěné skutečnosti. Dále vyloučil, že by zajišťovací příkazy, resp. obavy o budoucí dobytost daně, založil pouze na tom, že žalobkyně prodala nemovitosti. Naopak, svůj závěr učinil na základě analýzy majetkových a finančních poměrů žalobkyně a odkázal na odůvodnění zajišťovacích příkazů, jakož i na body 16 až 18 napadeného rozhodnutí. Z těchto skutečností dle žalovaného vyplývá, že byla dodržena zásada zákonitosti upravená v § 5 odst. 1 daňového řádu, a to i s ohledem na aktuální judikaturu.

Žalovaný rovněž popřel námitku, že nezjišťoval, zda je žalobkyně schopna generovat zisk, a odkázal na bod 15 napadeného rozhodnutí. Odkaz na institut posečkáni považoval žalovaný za irrelevantní, neboť je podmíněn zcela jinými zákonnými podmínkami a nastává v jiném stadiu řízení.

Žalovaný rovněž nesouhlasil s tvrzením žalobkyně, že předložila listiny, kterými prokázala přijetí zdanitelného plnění. Žalovaný jednak upozornil, že tuto námitku žalobkyně dosud neuplatnila, proto se k ní nemohl vyjádřit dříve. Dále uvedl, že v případě vydání zajišťovacích příkazů se nejedná o nalézací řízení, v jehož rámci lze stanovit daň, ale o řízení při placení daní, konkrétně o zajištění dosud nestanovené daně. To, že žalobkyně předložila listiny, z kterých bylo patrné, že zdanitelná plnění (čtyřkolky) přijala, však nepostačuje k vyvrácení obav, zda bylo předmětné plnění fakticky uskutečněno způsobem deklarovaným žalobkyní. Předložení dokladů představuje pouze formální podmínku nároku na odpočet DPH, ale k jeho přiznání je nutno splnit i hmotněprávní podmínku, kterou je právě prokázání faktického uskutečnění plnění. S ohledem na zjištění FÚ Vysočina týkajících se Andare prestige nabytí správce daně pochybnosti o splnění právě hmotněprávní, nikoliv formální podmínky nároku na odpočet DPH.

Pokud žalobkyně napadenému rozhodnutí vyčítala, že neobsahuje hodnocení bezvadné daňové minulosti žalobkyně a její bezproblémové spolupráce v rámci daňové kontroly, žalovaný s odkazem na str. 2 a 3 zajišťovacích příkazů uvedl, že správce daně tuto skutečnost nezastíral, avšak s ohledem na zjištěné skutečnosti (způsob provádění hotovostních plateb vůči Andare prestige na rozdíl od bezhotovostních plateb ve vztahu k jiným partnerům, znaky rizikového chování dodavatele žalobkyně) nebylo ani předchozí plnění daňových povinností žalobkyně způsobitelné vyvrátit důvodnou obavu žalovaného, zda byla deklarovaná plnění od Andare prestige fakticky uskutečněna, tedy ani pochybnosti o tom, že žalobkyně prokáže nárok na odpočet DPH. Žalovaný k bezproblémové spolupráci žalobkyně s FÚ Vysočina dodal, že namísto poskytnutí součinnosti dává žalobkyně opakovaně spíše přednost zaslání stížností na činnost správce daně.

Městský soud zajišťovací příkazy i rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

IV. Posouzení věci Městským soudem v Praze

[25] Podle § 167 odst. 1 daňového řádu „[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“.

[26] Zajišťovací příkaz je zajišťovacím instrumentem ve vztahu k dani ještě nestanovené či dosud nesplacené, přičemž správce daně může vydat zajišťovací příkaz, jestliže existují objektivní skutečnosti, které zakládají odůvodněnou obavu, že daň bude v budoucnu s přiměřenou pravděpodobností v určité výši stanovena a že v době

její vymahatelnosti bude tato daň nedobytná, případně bude její vybrání spojeno se značnými obtížemi. Tyto skutečnosti musí být uvedeny v odůvodnění zajišťovacího příkazu. Zajišťovací příkaz je však rozhodnutím, které je svou povahou toliko předběžného a dočasného charakteru a které má přispět k zabezpečení úhrady daně jakožto jednoho z cílů správy daní (srov. § 1 odst. 2 daňového řádu). Zároveň však nelze odhlédnout od skutečnosti, že daňové orgány vydáním zajišťovacích příkazů závažným způsobem zasahují do majetkových práv daňových subjektů. Jak uvedl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 24. 11. 2009, č. 9 AfS 13/2008-90, č. 2001/2010 Sb. NSS, ve vztahu k obsahově obdobné dřívější právní úpravě zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, vydání zajišťovacího příkazu může představovat velmi vážný zásah do práv a postavení daňového subjektu a může ohrozit jak jeho hospodářskou činnost, tak jeho samotnou existenci.

[27] Povahou a náležitostmi zajišťovacích příkazů se opakovaně zabýval Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“). Dle jeho judikatury je správce daně povinen identifikovat důvody vydání zajišťovacího příkazu, proč pokládal vybrání daně za ohrožené, přičemž důvody je nutné zkoumat individuálně ve vztahu ke konkrétním okolnostem případu, které musí být vztaheny k výši dosud nesplatné nebo nestanovené daně. „Vydání zajišťovacího příkazu tak nelze spojitvat vyhradně se situací, kdy daňovému subjektu hrozí insolvence, kdy se daňový subjekt zbavuje majetku nebo kdy činí účelové kroky, které by podstatně ztížily nebo zmařily budoucí výběr daně.“ Zajišťovací příkaz lze vydat i v případech, že ucelený a logický okruh indicií nižší intenzity svědčí o nedobré ekonomické situaci daňového subjektu, která ve vztahu k výši dosud nesplatné či nestanovené daně vyvolá obavu o schopnosti daňového subjektu daň v době její vymahatelnosti uhradit. Tento okruh indicií a závěry o ekonomické situaci daňového subjektu musí být přesvědčivě popsány v zajišťovacím příkazu (viz rozsudek NSS ze dne 16. 4. 2014, č. 1 As 27/2014-31, č. 3049/2014 Sb. NSS, bod 20, obdobně rozsudek NSS ze dne 8. 9. 2010, č. 9 AfS 57/2010-139).

[28] NSS dále judikoval, že pojistkou proti hrozcí svévůli správce daně související s bezdůvodným zadržováním finančních prostředků daňových subjektů je podmínka existence odůvodněných obav, které musí správce daně ve smyslu citované judikatury správních soudů řádně specifikovat a odůvodnit. Dané úvahy jsou přitom soudně přezkoumatelné (viz rozsudek NSS ze dne 25. 8. 2015, č. 6 AfS 108/2015-35). NSS v rozsudku ze dne 7. 1. 2016, č. 4 AfS 22/2015-104, č. 3368/2016 Sb. NSS, své úvahy dále rozvinul a uvedl, že přiměřenou pravděpodobnost ve vztahu ke stanovení daně a odůvodněnou obavu o její budoucí dobytost lze vyhodnocovat jak jednotlivě, tak i celkově. Pokud „bude dána určitá míra obavy ve vztahu k oběma prvkům, je možné např. nižší pravděpodobnost (slabší důvody) ve vztahu k budoucímu stanovení daně kompenzovat jasnými okolnostmi (silnými důvody) svědčícími o tom, že daňový subjekt se zbavuje majetku, který by mohl sloužit k uspokojení daňového nedoplatku, a naopak“. Současně uvedl, že „[p]okud bude možno odůvodněnou obavu ve vztahu k jednomu či druhému prvku s jistotou vyloučit, pak zpravidla nebude možné zajišťovací příkaz vydat“.

[29] S ohledem na povahu řízení o vydání zajišťovacího příkazu daňové orgány v této fázi zásadně neprovádějí dokazování, protože při vydávání zajišťovacího příkazu nejde o prokazování skutkového stavu, nýbrž o zjištění indicií důvodně nasvědčujících obavám správce daně.

[30] Předpoklady pro vydání zajišťovacího příkazu podle § 167 odst. 1 daňového řádu na daň dosud nestanovenou blíže vyloučil NSS tak, že zde musí existovat:

(i) přiměřená pravděpodobnost, že daň bude v budoucnu stanovena, a zároveň

(ii) odůvodněná obava, že v době její vymahatelnosti bude nedobytná, nebo bude její vybrání spojeno se značnými potížemi.

Důvody vztahující se k oběma prvkům musejí být uvedeny v odůvodnění zajišťovacího příkazu a podléhají soudnímu přezkumu. Jsou-li důvody nasvědčující pravděpodobnosti, že daň bude stanovena, „slabší“, lze zajišťovací příkaz přesto vydat, jsou-li zjištěny „silné“ důvody nasvědčující pravděpodobnosti budoucí nedobytnosti daně, např. daňový subjekt se zbavuje majetku, ukončuje podnikatelskou činnost apod. (viz výše citovaný rozsudek, č. 4 AfS 22/2015-104).

[31] Soud při posuzování námitky nesplnění podmínek pro vydání zajišťovacích příkazů podle § 167 odst. 1 daňového řádu vycházel ze shora nastíněných kritérií.

IVA. K podmínce přiměřené pravděpodobnosti stanovení daně

(...) [34] Žalovaný se s důvody vydání zajišťovacích příkazů ztotožnil a v bodě 22 napadeného rozhodnutí s odkazem na zjištění správce daně dodal, že jsou dány důvody zakládající přiměřenou pravděpodobnost stanovení daně, neboť existují zjištění, že žalobkyně pravděpodobně účelově uplatňovala odpočty na základě faktur s toliko formálně deklarovaným přijatým zdanitelným plněním za účelem snížení své daňové povinnosti.

[35] S ohledem na předně uvedené soud vešel na námitku žalobkyně, že daňové orgány dovodily pravděpodobnost budoucího stanovení daně zejména na základě zjištění o dodavateli žalobkyně, avšak bez dalších nosných důvodů. Soud nezastírá, že skutečnosti zjištěné o dodavateli Andare prestige se opravdu mohou jevit jako nestandardní a ve svém souhrnu jako rizikové, avšak z takto popsaných skutkových zjištění se jako pravděpodobnější závěr jeví, že šlo o nezákonné vybočení jednoho subjektu – Andare prestige – ze kterého nelze úspěšně dovodit úmyslné neoprávněné uplatňování odpočtu DPH i ze strany žalobkyně. Skutečnosti, které pak v této souvislosti správce daně uváděl ve vztahu k žalobkyni (platby v hotovosti postupnými výběry vůči dodavateli Andare prestige, ačkoliv vůči jiným platila bezhotovostně) lze podle stanoviska soudu rozumně vysvětlit jako obchodní praxi, která není nezákonnou, a tedy by neměla být bez dalšího důvodem pro závěr správce daně o existenci přiměřené pravděpodobnosti, že daň bude v budoucnu stanovena ve smyslu § 167 daňového řádu.

[36] Soud považuje za zřejmé, že orgány finanční správy jsou povinny na jednu stranu zajistit správné zjištění a stanovení daní a zabezpečit jejich úhradu (§ 1 odst. 2 daňového řádu). Na straně druhé jsou též povinny přistupovat k daňovým subjektům bez toho, že by automaticky předjímalý jejich zlé úmysly nebo proti nim vystupovaly jako represivní orgány. Jinými slovy, na daňový subjekt je nutné hledět primárně tak, že je poctivý a není jeho úmyslem se vyhybat daňové povinnosti, dokud správce daně nedoloží opak. Obdobně závěr o účelovosti určitého jednání daňového subjektu (zde tvrzení správce daně o tom, že žalobkyně účelově vykazovala uskutečněná zdanitelná plnění s úmyslem neoprávněně získat odpočet na DPH, a dále tvrzení, že se žalobkyně zbavuje svého majetku – k tomu viz níže) není možné přijmout sám o sobě, ale je nutné jej dostatečně podložit [srov. § 92 odst. 5 písm. d) daňového řádu], což správní orgány v nyní posuzovaném případě neučinily (obdobně srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 14. 12. 2018, čj. 9 Af 22/2016-99).

[37] Dle názoru soudu se žalobkyně chovala jako standardní ekonomický subjekt, řádný plátec DPH bez daňových nedoplatků, který se na základě veřejně dostupných údajů (veřejný rejstřík, rejstřík nespolehlivých plátců DPH) o dodavateli Andare prestige v rozhodné době mohl domnívat, že subjekt, se kterým obchoduje, si řádně plní své veřejnoprávní povinnosti včetně povinností daňových. Zjištění správce daně, že Andare prestige má jediného jednatele a jediného společníka s trvalým pobytem mimo ČR, a sídlí na tzv. hromadné (virtuální) adrese, není skutečností neobvyklou, a proto nemůže být bez dalšího automaticky znakem podvodně jednajících společností. „*Virtuální sídlo*“ je navíc legální institut. S účinností od 20. 7. 2009 byl totiž novelizován § 19c tehdy platného občanského zákoníku (č. 40/1964 Sb.), a to zákonem č. 215/2009 Sb. [nyní § 136 a 137 občanského zákoníku (č. 89/2012 Sb.)], který v důsledku unijní legislativy zmírnil požadavky na sídlo podnikajících subjektů.

[38] Další zjištění správce daně, jako např. že si Andare prestige neplní své daňové povinnosti a má nedoplatek na DPH, nepodává přiznání k dani z příjmů právnických osob ani k DPH, nespolupracuje se správcem daně v rámci daňové kontroly, ani zjištění o celkové majetkové hodnotě či struktuře majetku nemohly být žalobkyni známy, resp. nejde o skutečnosti, které by mohla zjistit nebo ověřit z běžných veřejně dostupných zdrojů. K těmto zjištěním dospěl správce daně až na základě své vyhledávací činnosti v rámci svých pravomocí, které žalobkyně nemá.

[39] Soud připouští, že v případě větších objemů obchodních transakcí a za existence objektivních nestandardních skutečností týkajících se např. způsobu obchodování, provádění plateb apod. se přímo úměrně zvyšují i přípustné nároky na obezřetnost daňového subjektu při prověřování svých obchodních partnerů, které lze při následném prověřování daně finanční správou po daňovém subjektu spravedlivě požadovat. Těžiště takových nestandardních objektivních skutečností však v odůvodnění zajišťovacích příkazů spočívalo převážně v chování a dalších zjištěních ohledně dodavatele žalobkyně, nikoliv o ní samotné.

[40] Měl-li správce daně další indicie o podvodném jednání žalobkyně v souvislosti s uplatňováním odpočtu DPH, bylo na něm, aby je všechny dostatečně označil a popsal. Pouze na základě skupiny indicií, kterou správce

daně vymezil v zajišťovacím příkazu (tj. skutečnosti zjištěné o Andare prestige a rozdělení platby v hotovosti), však takové závěry dovodit nelze. Proto soud hodnotí indicie týkající se existence řetězového podvodu na DPH, jakož i vědomosti žalobkyně o tom, že se svým jednáním účastnila transakcí zasažených podvodem na DPH, uvedené v odůvodnění zajišťovacího příkazu jako slabé, a tudíž nezpůsobilé ospravedlnit postup dle § 167 daňového řádu.

[41] Soud proto hodnotí správcem daně vymezené indicie o existenci podvodu na DPH v souvislosti s obchodováním žalobkyně se společností Andare prestige jako slabé a tudíž nezpůsobilé ospravedlnit postup dle § 167 daňového řádu.

IV.B. K podmínce budoucí dobytosti daně

[42] K podmínce budoucí dobytosti daně soud uvádí, že zdrojem důvodných obav, zda bude daň v budoucnu dobytá, může být v souladu s judikaturou řada situací, z nichž musí vyplývat reálná důvodnost takové obavy. Může jít zejména o chování daňového subjektu v minulosti (například opakované neplnění daňových povinností v zákonem stanovených lhůtách) nebo jeho aktuální ekonomickou situací (stav majetku a závazků indikující hrozbu insolvence), a to ve spojení s dalšími okolnostmi, které správce daně zjistí například analytickou vyhledávací činností, z nichž lze logicky dovozovat, že mohou negativně ovlivnit výběr odvodu neoprávněně užitých prostředků. Obecně hrozí riziko budoucí nedobytnosti daně v případech, že „*daňovému subjektu hrozí insolvence, kdy se daňový subjekt zbavuje majetku nebo kdy činí účelové kroky, které by podstatně ztížily nebo zmařily budoucí výběr daně*“, ale i v situacích, kdy „*ucelený a logický okruh indicií nižší intenzity svědčí o nedobré ekonomické situaci daňového subjektu, která ve vztahu k výši dosud nesplatné či nestanovené daně vyvolá obavu o schopnosti daňového subjektu daň v době její vymahatelnosti uhradit*“ (viz již citovaný rozsudek čj. 1 As 27/2014-31).

[43] K tomu lze poukázat i na závěry v rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 13. 8. 2015, čj. 22 Af 8/2015-69, které uvedený soud shrnul do třetí právní věty takto: „*Při vydávání zajišťovacího příkazu na daň dosud nestanovenou (§ 167 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád) provádí správce daně dvojí úvahu – jednak ve směru, jaká bude budoucí hospodářská situace daňového subjektu, jednak jaká bude výše stanovené daně. Čím příznivější je výhled na ekonomickou situaci daňového subjektu nebo čím nižší bude stanovená daň, tím méně ústavněkonformní bude vydání zajišťovacího příkazu.*“ Uvedený rozsudek následně potvrdil NSS svým rozsudkem ze dne 31. 10. 2016, čj. 2 Afs 239/2015-66, č. 3541/2017 Sb. NSS, v němž NSS úvahy Krajského soudu v Ostravě dále rozvinul takto: „*Je-li s ohledem na okolnosti pravděpodobné, že daňový subjekt splatnou daň uhradí, byť postupně, je třeba zásadně upřednostnit standardní stanovení daně před okamžitým uspokojením budoucí daňové pohledávky exekucí zajišťovacího příkazu (§ 167 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu) na dosud nesplatnou nebo nestanovenou daň, jejímž důsledkem je ekonomická likvidace daňového subjektu.*“

[44] K tomu soud zdůrazňuje, že účelem zajišťovacího příkazu není ihned získat současný majetek daňového subjektu a tím ukončit jeho ekonomickou činnost, ale zajistit, aby aktiva předtím, než poslouží k uspokojení daňového dluhu, nezmizela. Proto existuje-li potenciál, že daňový subjekt bude v rozumné době schopen potřebné prostředky vygenerovat, není namíste masivní odčerpání jeho zdrojů, jež jeho činnost ochromí. Prognóza budoucího ekonomického vývoje musí být pochopitelně založena na racionální úvaze vycházející z individuálních okolností zejména z dosavadních výsledků a způsobu hospodaření a dále i na rozumném a podloženém odhadu o „*ochotě*“ subjektu dostát svým povinnostem (viz výše citovaný rozsudek čj. 2 Afs 239/2015-66).

[45] Dle přesvědčení soudu skutečnosti shromážděné správcem daně v posuzované věci nebyly v uvedeném smyslu dostatečnou oporou pro závěr o budoucí nedobytnosti daně, či o značných obtížích při jejím vymáhání. To, co správce daně o chování a majetkových poměrech žalobkyně zjistil (resp. jak je vyhodnotil), nebylo v žádném případě dostatečné pro užití tak závažného opatření, jakým je ve vztahu k ústavně chráněnému vlastnickému právu zajišťovací příkaz.

[46] Předně správce daně vyhodnotil charakter zdrojů majetku žalobkyně (finanční prostředky na bankovním účtu a tři motorová vozidla, neznámý stav a doba pořízení drobného hmotného majetku, resp. struktura, stav a kvalita vykazovaných zásob, neexistence nemovitosti) jako vysoce likvidní, což vedlo správce daně k obavě, zda v době budoucí splatnosti daně bude mít žalobkyně tento majetek, jehož výtěžek by mohl sloužit k úhradě daně, ještě k dispozici. Ze zjištění správce daně však rovněž vyplynulo, že žalobkyně by v souhrnu disponovala

majetkem ve výši, která převyšovala dosud nestanovenou daň. Avšak ani kdyby tomu tak nebylo, odůvodnění zajišťovacího příkazu nelze vystavět na pouhé skutečnosti, že majetek daňového subjektu aktuálně nepostačuje k pokrytí zajišťované daně. Dle názoru soudu v situaci, kdy vyplynulo, že toto zjištění je sporné či nejasné, správce daně se nemohl automaticky bez dalšího ověření přiklonit k verzi, že tento údaj je nepravdivý, ale měl možnost, resp. povinnost toto zjištění dále prověřit v rámci daňové kontroly. To však správce daně nečinil.

[47] Z obsahu správního spisu vyplývá, že celková výše zajištění odpovídající výši budoucí pravděpodobné daňové povinnosti nebyla marginální (631 543 Kč), ale s přihlédnutím k pravidelným dlouhodobým měsíčním obrátům žalobkyně a stavu hmotného majetku a zásob ani taková, aby ji žalobkyně při vynaložení jistého úsilí nebyla schopna splnit, např. jejich prodejem, anebo za pomoci úvěru (obdobně srov. výše citovaný rozsudek čj. 9 Af 22/2016-99). Žalobkyně účetně vykazovala drobný hmotný majetek ve výši 353 234 Kč a zásoby ve výši 9 875 000 Kč a rovněž vlastnila tři motorová vozidla. Nebylo proto namístě bez dalšího předpokládat neochotu žalobkyně zaplatit dosud nestanovenou daň v době její splatnosti.

[48] Soud dává žalobkyni též za pravdu v tom, že správce daně mohl s ohledem na majetkovou situaci žalobkyně před vydáním zajišťovacích příkazů zvažovat i další, mírnější prostředky k vymození dosud nestanovené daně v budoucnu, např. institutem posečkáni nebo splátek. *„Posečkáni (možnost rozložení do splátek) se skutečně pojí s placením daní, což je fáze následující po stanovení daně, již vydání posuzovaných zajišťovacích příkazů předchází. Racionální a zodpovědný správce daně však musí v každém okamžiku daňového řízení volit takový postup, který povede k efektivnímu výběru daně, ale zároveň je i povinen šetřit práva a právem chráněné zájmy daňových subjektů (§ 1 odst. 2 a § 5 odst. 3 daňového řádu). Provádí-li správce daně řadu měsíců daňovou kontrolu, pak je na něm, aby na půdorysu zjištění o chování a majetkové situaci daňového subjektu rovněž zvažoval, zda a jak je možné dosáhnout splnění povinnosti, již zakrátko hodlá stanovit. Nutně tedy vede i úvahy o tom, zda je daňový subjekt aktuálně schopen daň uhradit, případně zda nedostatek části prostředků může řešit institut posečkáni, či bude daň již v okamžiku stanovení nejspíš nedobytná. Že budoucí daň převyšuje disponibilní finanční prostředky daňového subjektu, není samo o sobě důvodem pro masivní zajištění doprovázené týž den vydanými exekučními příkazy, po němž bezprostředně následuje nařízení exekuce [...]“* (viz již citovaný rozsudek čj. 2 AfS 239/2015-66, bod 31). Tyto závěry ostatně NSS dlouhodobě ve své judikatuře potvrzuje: *„Silným důvodem, který by zakládal obavu ohledně budoucí dobytnosti daně, není situace, kdy správcem daně předpokládána výše daně, jejímž budoucímu stanovení nasvědčují pouze slabé důvody, převyšuje majetek, jmění či výši základního kapitálu subjektu. Silnými důvody nejsou ani domnělá rizikovitost obchodované komodity nebo útlum ekonomické činnosti.“* (viz rozsudek NSS ze dne 28. 2. 2017, čj. 2 AfS 108/2016-132).

[49] Dále je nutno upozornit na to, že sám správce daně dospěl k závěru o schopnosti žalobkyně do budoucna generovat zisk z vlastní ekonomické činnosti. Přesto automaticky předpokládal, že žalobkyně bude nucena tento zisk použít na další své závazky, a nikoliv na úhradu dosud nestanovené daně. Takový závěr však značně oslabuje dosavadní daňová morálka žalobkyně, kdy nevykazovala žádné nedoplatky na daních a řádně a včas podávala daňová přiznání a hradila vykazované daně. Jak totiž vyplývá ze správního spisu, resp. z odůvodnění zajišťovacích příkazů, správce daně si byl vědom bezproblémové daňové minulosti žalobkyně, při vydání zajišťovacích příkazů ji však nijak nehodnotil. Ve spojení se skutečností, že žalobkyně podniká od r. 1995, se správcem daně po celou dobu spolupracovala a poskytovala mu veškerou součinnost, v minulosti řádně a včas plnila veškeré své daňové povinnosti (přičemž ve spisu není doložen opak), jsou proto závěry správce daně o splnění podmínek § 167 daňového řádu značně oslabeny. NSS ve své judikatuře zdůraznil, že bezvadná mnohaletá daňová minulost daňového subjektu spolu s bezproblémovou spoluprací se správcem daně během daňové kontroly, hladkým a včasným plněním uložené záznamní povinnosti atd. je indikátorem jeho přístupu k závazkům a plnění veřejnoprávních povinností. K těmto skutečnostem však daňové orgány nijak nepřihlíděly a jen je konstatovaly. Uvedené je o to závažnější, že doba podnikání, daňová historie a celkový přístup daňového subjektu k plnění daňových povinností (zda je daň hrazena včas, v jaké výši, z jakých zdrojů apod.) by měla být součástí hodnocení rizika vyvedení aktiv za účelem zmaření vybrání budoucí daně, tj. hodnocení druhé z podmínek aplikace § 167 odst. 1 daňového řádu – naplnění obavy o budoucí nedobytnost daně (srov. již citovaný rozsudek čj. 2 AfS 239/2015-66 bod 33). Kritérium, zda daňový subjekt ve své historii přistupuje čestně a odpovědně ke svým daňovým povinnostem (hodnocení platební morálky, daňová historie, součinnost daňového subjektu se správcem daně atd.) a daně platí, má přitom minimálně stejnou váhu jako kritérium spočívající v hodnocení aktuální majetkové situace daňového

subjektu. Daňový subjekt, jehož záměrem není podnikání v rozporu se zákonem a který má vůli plnit své daňové povinnosti, disponuje totiž běžně celou řadou soukromoprávních i veřejnoprávních možností, jak zaplatit stanovenou daň, na kterou nemusí mít aktuálně dostatečné finanční prostředky.

[50] Vzhledem k tomu, že se rozhodnutí správce daně a žalovaného (který stanovisko správce daně bez dalšího aproboval a na obdobnou odvolací námitku konkrétně nereagoval) hodnocením dlouhodobého podnikatelského působení žalobkyně a její bezvadnou daňovou historií nezabývaly, jsou v tomto rozsahu též nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů.

[51] V této souvislosti je dále nutno připomenout, že existuje-li potenciál, že daňový subjekt bude v rozumné době schopen potřebné prostředky vygenerovat, není namístě masivní odčerpání jeho zdrojů, jež jeho činnost ochromí. Je-li přiměřeně pravděpodobné, že daň bude moci být uhrazena postupně, je třeba upřednostnit tuto variantu před okamžitým uspokojením s ekonomickou likvidací subjektu, neboť ta s sebou nese řadu nepříznivých následků, které není těžké domyslet (propuštění zaměstnanců, výpadek dosud odváděných daní atd.). Významnou roli při posuzování případu přitom hraje bezvadná mnohaletá daňová minulost daňového subjektu spolu s bezproblémovou spoluprací se správcem daně během daňové kontroly. Zbývá jen zopakovat, že daňový subjekt, jehož záměrem není podnikání v rozporu se zákonem a který má vůli plnit své daňové povinnosti, disponuje běžně celou řadou soukromoprávních i veřejnoprávních možností, jak zaplatit stanovenou daň, na kterou nemá aktuálně dostatečné finanční prostředky (srov. již citovaný rozsudek NSS, čj. 2 Afs 239/2015-66 bod 33).

[52] Navíc je nutné zohlednit i skutečnost, že daňové subjekty mohou přirozeně provádět i takové finanční transakce, na které jim nemusí stačit disponibilní finanční prostředky. Nepostačí přitom pouhá obecná tvrzení správce daně o nedobytnosti daně ani skutečnost, že hodnota předmětné daně převyšuje hodnotu majetku daňového subjektu (k tomu srov. výše citovaný rozsudek čj. 1 Afs 335/2016-38).

[53] Jde-li o zjištění ohledně prodeje všech nemovitostí žalobkyně těsně před zahájením daňové kontroly, příp. o kvapný prodej 2/3 vozového parku žalobkyně, je naopak nutno přisvědčit daňovým orgánům, že jde o skutečnost, která může odůvodňovat závěr o zbabování se majetku žalobkyně. Žalobkyně sice prodej nemovitostí vysvětlila již dříve započatými jednáními o prodeji s městem Tanvald, žádné doklady, které by tato jednání potvrzovala, však nepředložila. Soud si je vědom, že v rámci řízení o vydání zajišťovacích příkazů, resp. řízení o odvolání proti nim neprobíhá žádné dokazování, neboť se jedná o předstižní nástroj k zajištění daně, avšak jestliže se žalobkyně hodlala proti tomuto tvrzení bránit, bylo jen na ní, jakým způsobem věrohodně zjištěné skutečnosti správce daně zpochybní. Z takto zjištěných okolností skutečně vyplývají indicie o snaze žalobkyně zbavit se co nejrychleji hodnotnějšího majetku. V kontrastu se zjištěními o aktuální hodnotě majetku žalobkyně převyšující výši dosud nestanovené daně, její schopností generovat zisk a dosavadní bezvadné daňové minulosti žalobkyně však nelze přisvědčit závěru správce daně o tom, že dosud nestanovená daň bude v době její vymahatelnosti nedobytná nebo že v této době bude vybrání daně spojeno se značnými obtížemi.

[54] Lze tak uzavřít, že odůvodnění rozhodnutí správních orgánů obou stupňů ohledně naplnění druhé podmínky § 167 daňového řádu je z části nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů (pro chybějící posouzení podnikatelské a daňové historie žalobkyně). V ostatním má soud za to, že správní orgány neprokázaly žádné konkrétní silné důvody naplňující druhou podmínku, přičemž jednotlivé slabší indicie (neexistence nemovitého majetku, míra zadluženosti žalobkyně, analýza pohybů na bankovních účtech a hotovostní výběry) pro obavu o budoucí dobytosti daně nestačí. (...)

Jestliže správce daně nevyzval daňový subjekt k podání dodatečného daňového tvrzení podle § 145 odst. 2 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, nepůsobuje to samo o sobě nezákonnost doměření daně.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 4. 2019, čj. 9 Afs 364/2018-76)

Prejudikatura: č. 3398/2016 Sb. NSS a č. 3566/2017 Sb. NSS.

Věc: Ing. Zdeněk Ch. proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o doměření daně, o kasační stížnosti žalovaného.

Rozhodnutím ze dne 21. 9. 2016 Finanční úřad pro Moravskoslezský kraj (dále jen „správce daně“) doměřil žalobci za zdaňovací období roku 2014 daň z příjmů fyzických osob ve výši 310 215 Kč a současně mu uložil povinnost zaplatit penále z doměřené daně ve výši 62 043 Kč.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 5. 9. 2017 zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí správce daně. Na základě zjištění o prostředcích vložených na žalobcův spořicí účet vznikly správci daně i žalovanému pochybnosti o správnosti a úplnosti žalobcem tvrzených zdanitelných příjmů v daňovém přiznání k dani z příjmů fyzických osob za zdaňovací období roku 2014, neboť výše vkladů na jeho spořicí účet značně přesahovala výsledky jeho podnikatelské činnosti. Jelikož žalobce na výzvu nedoložil, že by finanční částka ve výši 2 068 087 Kč již byla zdaněna, nebo byla od daně osvobozena, bylo namístě žalobci daň z tohoto příjmu doměřit.

Krajský soud v Ostravě (dále jen „krajský soud“) napadeným rozsudkem zrušil rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Upozornil na to, že zásadně má nesprávnou výši daně napravit samotný daňový subjekt. Podle § 145 odst. 2 daňového řádu pokud lze důvodně předpokládat, že bude daň doměřena, může správce daně vyzvat daňový subjekt k podání dodatečného daňového tvrzení a stanovit náhradní lhůtu. Jak dovodila judikatura, uvedené ustanovení je nutno vykládat tak, že to učinit musí, nastanou-li zde předvídané okolnosti. Aby správce daně byl povinen umožnit daňovému subjektu reagovat na jeho zjištění podáním dodatečného daňového tvrzení, musí být tedy splněny tyto předpoklady: 1. správce daně z vlastní činnosti mimo daňovou kontrolu zjistí určité skutečnosti, 2. tyto skutečnosti věcně odůvodňují předpoklad doměření daně a současně 3. umožňují správci daně řádně zformulovat výzvu k podání dodatečného daňového tvrzení. V posuzované věci byly podle krajského soudu všechny tři předpoklady splněny, proto měl správce daně vydat výzvu podle § 145 odst. 2 daňového řádu, a jestliže tak neučinil, zatížil řízení vadou, která má za následek nezákonnost rozhodnutí správce daně a následně i žalovaného. Krajský soud se proto dále nezabýval dalšími žalobními námitkami a rozhodnutí žalovaného zrušil.

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

Pokládal napadený rozsudek za nepřezkoumatelný, neboť zde podle jeho názoru nebyly podmínky pro zrušení jím vydaného rozhodnutí ani pro vydání výzvy podle § 145 odst. 2 daňového řádu. Podmínky pro uvedený postup soudu nebyly splněny rovněž z toho důvodu, že soud přezkoumal rozhodnutí o odvolání pouze v části týkající se zákonnosti penále, samostatně přezkoumatelnou vlastní daňovou povinnost žalobce však soud přezkoumat opomněl. Zároveň krajský soud neměl jeho rozhodnutí zrušit dle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. bez nařízení ústního jednání, neboť mu tím upřel právo účastnit se jednání podle § 49 s. ř. s.

Krajský soud v rozporu se skutkovým stavem hodnotil splnění předpokladů pro vydání výzvy, jako by správce daně mimo daňovou kontrolu získal kromě výpisů z bankovních účtů žalobce rovněž jeho daňovou evidenci. Daňová evidence však byla získána až v průběhu ústního jednání, během něhož byla zároveň zahájena daňová kontrola. Výpisy z bankovních účtů žalobce nepředstavují dostatečný podklad pro vydání výzvy k podání dodatečného daňového přiznání podle § 145 odst. 2 daňového řádu. Správce daně pouze zjistil, že žalobce vkládal finanční prostředky na spořicí účet v hotovosti. Pro vydání výzvy podle § 145 odst. 2 daňového řádu je nezbytné, aby skutečnosti zjištěné mimo daňovou kontrolu umožňovaly správci daně učinit si předběžný úsudek o tom, zda daň bude, či nebude doměřena. Tento úsudek pak nelze kvalifikovaně učinit, pokud se dá očekávat rozsáhlé dokazování a vyhodnocování řady kritérií a skutkových okolností (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 10. 2018, čj. 1 Afs 413/2017-64), jako tomu mohlo být v posuzované věci. Navíc žalobce námitku nevydání výzvy poprvé uplatnil až v žalobě, proto se s ní stěžovatel nemohl vypořádat v odvolacím řízení.

Vytýkané porušení tohoto procesního ustanovení však i přesto nemohlo mít za následek nezákonnost rozhodnutí o odvolání jako celku, jelikož nevydáním výzvy podle § 145 odst. 2 daňového řádu byl žalobce toliko

zkrácen na právu podat dodatečné daňové priznání, a vyhnout se tak povinnosti uhradit penále. Vlastní daňová povinnost však nebyla vytýkaným porušením ustanovení o řízení jakkoliv dotčena a zákonnost rozhodnutí o odvolání co do výše doměřené daně mohla (a měla) být krajským soudem samostatně přezkoumána. Jelikož tak krajský soud neučinil a navíc zavázal stěžovatele k opětovnému meritornímu přezkoumání věci, ačkoliv nelze očekávat jiný výsledek, zatížil své rozhodnutí nepřezkoumatelností.

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

Z odůvodnění:

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[12] Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou existence povinnosti správce daně vydat výzvu podle § 145 odst. 2 daňového řádu.

[13] Mezi účastníky není sporu, že žalobce dne 30. 3. 2015 podal daňové priznání k dani z příjmů fyzických osob za rok 2014. Dne 29. 9. 2015 vyzval správce daně GE Money Bank, a. s., k podání informace. V odpovědi na tuto výzvu obdržel mimo jiné též výpis ze spořicího účtu žalobce, vedeného u této banky, za rok 2014, ze kterého vyplynulo, že na něj byly učiněny vklady v hotovosti v celkové výši 3 244 400 Kč. Dne 26. 10. 2015 správce daně zahájil u žalobce daňovou kontrolu za rok 2014. Dne 30. 6. 2016 shrnul správce daně v úředním záznamu o výsledcích kontrolního zjištění, že žalobce na spořicí účet v roce 2014 částku ve výši 3 244 400 Kč; hotovostní výběry ze spořicího účtu s přičtením zůstatku hotovosti v pokladně a výběry v pokladně činí dohromady 1 176 313 Kč. Rozdíl – částku 2 068 087 Kč – správce daně považoval za příjem žalobce podle § 10 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů. Dne 21. 9. 2016 byla s žalobcem projednána zpráva o daňové kontrole, v rámci čehož žalobce navrhl výslech svědka za účelem prokázání původu prostředků vkládaných na spořicí účet s tím, že svědek byl připraven vypovídat ihned, neboť byl přítomen v budově správce daně. Ten tento návrh neakceptoval a jednání ukončil. Na základě zprávy o daňové kontrole správce daně rozhodl dodatečným platebním výměrem, kterým za rok 2014 doměřil daň z příjmů fyzických osob z částky 2 068 087 Kč.

[14] Proti tomuto dodatečnému platebnímu výměru podal žalobce odvolání, přičemž v rámci odvolacího řízení stěžovatel provedl výslech svědka. Jeho výpověď pak v žalobou napadeném rozhodnutí vyhodnotil jako nevěrohodnou, neboť „ani výše prostředků, které měl daňový subjekt dle údajů v daňových priznáních získat v letech 1993–2000, neodpovídá finančnímu obnosu, který daňový subjekt dle svědecké výpovědi složil do úschovy, přičemž nelze opomenout ani jeho nezbytné životní náklady na bydlení, stravu atd.“.

[15] Dle § 143 odst. 3 daňového řádu „[k] doměření z moci úřední může dojít pouze na základě výsledku daňové kontroly. Zjistí-li správce daně nové skutečnosti nebo důkazy mimo daňovou kontrolu, na jejichž základě lze důvodně předpokládat, že bude daň doměřena, postupuje podle § 145 odst. 2.“

[16] Dle § 145 odst. 2 daňového řádu „[p]okud lze důvodně předpokládat, že bude daň doměřena, může správce daně vyzvat daňový subjekt k podání dodatečného daňového tvrzení a stanovit náhradní lhůtu. Nevyhoví-li daňový subjekt této výzvě ve stanovené lhůtě, může správce daně doměřit daň podle pomůcek.“

[17] V usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2016, čj. 1 Afs 183/2014-55, č. 3566/2017 Sb. NSS, rozšířený senát k výše citovaným ustanovením uvedl, že „zákonodárce vytvořil za účelem dosažení pokud možno správného stanovení daně jistou hierarchii postupů správce daně. Její základní logikou je postupně posilování vrchnostenských stránek správy daní a oslabování její ‚dialogické‘ či kooperativní stránky. Jinak řečeno, daňový subjekt má zásadně napravit svoji chybu, jež jde k tíži fisku, sám. Pokud to neudělá a správce daně jinak než daňovou kontrolou, tedy jinak než uplatněním nejsilnějšího a nejkompaktnějšího kontrolního postupu, jež má k dispozici, zjistí, že daň má být vyšší, než jak bylo posledně stanoveno, má správce daně dát daňovému subjektu prostor k nápravě.“ S ohledem na uvedené dovodil, že správce daně má nejprve vyzvat daňový subjekt k podání dodatečného daňového tvrzení, pokud se jinak než na základě daňové kontroly dozví o skutečnostech či důkazech nasvědčujících tomu, že by daňovému subjektu měla být určitá daň doměřena. Z tohoto pravidla připustil rozšířený senát výjimku, když uvedl, že „[j]en výjimečně, pokud by samotné zpravení daňového subjektu o tom, jaké informace má správce daně k dispozici, mohlo vést ke zmaření cíle správy daní, tedy správného stanovení daně, lze od výzvy k podání dodatečného daňového

tvrzení upustit a bez dalšího u daňového subjektu zahájit daňovou kontrolu. O takové případy se bude jednat zejména tehdy, bude-li mít správce daně poznatky ukazující na předchozí podvodné jednání daňového subjektu související se zjištěnými informacemi či na to, že daňový subjekt by se snažil následným jednáním (typicky úpravami svých povinných evidencí nebo jinými kroky nepřipustně zakrývajících skutečný stav věci) zmařit správné stanovení daně.“ Za těchto okolností lze od výzvy k podání dodatečného daňového tvrzení upustit a bez dalšího u daňového subjektu zahájit daňovou kontrolu. Zároveň rozšířený senát dodal, že povinnost postupovat nejprve podle § 145 odst. 2 daňového řádu se neuplatní také tehdy, zahajuje-li správce daně daňovou kontrolu bez konkrétních důvodů vztahených ke kontrolovanému daňovému subjektu.

[18] V projednávaném případě je sporné, zda byly naplněny podmínky pro aplikaci § 145 odst. 2 daňového řádu, tedy že „lze důvodně předpokládat, že bude daň doměřena“, a to před zahájením daňové kontroly dne 26. 10. 2015.

[19] V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 3. 2016, čj. 6 Afs 79/2015-39, č. 3398/2016 Sb. NSS, soud akceptoval názor autorů odborné literatury, když uvedl, že „[v]ýzvu k podání dodatečného daňového přiznání však správce daně vydá pouze tehdy, pokud již v této fázi řízení disponuje natolik silnými poznatkami, z nichž lze vytvořit důvodný předpoklad o doměření daně, tedy o nesprávnosti současně poslední známé daně. Pokud má správce daně pouze jisté indicie, z nichž ještě nelze sformulovat dostatečně spolehlivý závěr ohledně toho, zda je poslední známá daň nesprávná, pak namísto vydání výzvy k podání dodatečného daňového přiznání přistoupí k zahájení daňové kontroly, v níž tyto své poznatky provede (srov. též KRATOCHVÍL, J., *Vyměření a doměření daně. Daň a právo v praxi. Wolters Kluwer ČR, a.s. 2012 č. 11*).“ V rozsudku ze dne 19. 1. 2017, čj. 9 Afs 46/2016-33, pak Nejvyšší správní soud k výše uvedenému dodal, že „otázka věcné správnosti následně doměřené daně není pro posouzení zákonnosti postupu, který k doměření daně povede, rozhodná. Volba mezi daňovou kontrolou a výzvou k předložení dodatečného daňového přiznání se odvíjí od množství a kvality informací, které správce daně potřebuje, aby dle svého právního posouzení mohl daň doměřit. Důvodný předpoklad, že daň bude doměřena, proto nezahrnuje posouzení věcné správnosti názoru správce daně.“

[20] Obdobně postupoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 16. 8. 2018, čj. 7 Afs 229/2018-29, v němž konstatoval, že „pro vydání výzvy podle § 145 odst. 2 totiž není nutné, aby měl správce daně naprostou jistotu, že daň bude doměřena, nebo dokonce věděl, v jaké výši se tak stane; postačuje, pokud lze doměření takto předpokládat. Neobstojí ani stěžovatelův argument, že výzvu podle § 145 odst. 2 daňového řádu musí dostatečně odůvodnit, protože daňový subjekt je podle § 141 odst. 5 daňového řádu povinen v dodatečném daňovém tvrzení uvést rozdíl oproti poslední známé dani. Daňový subjekt totiž na výzvu podle § 145 odst. 2 daňového řádu může reagovat, pokud by měl za to, že rozdíl oproti předchozí tvrzené dani neexistuje, také podáním dodatečného daňového přiznání na nulovou daň.“

[21] Důvodem, proč správce daně v projednávané věci nevydal výzvu podle § 145 odst. 2 daňového řádu, ale rovnou přistoupil k zahájení daňové kontroly, měla být toliko skutečnost, že informace, kterými disponoval, nebyly dostatečně určité; nemohl tedy ve smyslu § 145 odst. 2 daňového řádu důvodně předpokládat, že daň bude doměřena. S tím se však Nejvyšší správní soud neztotožňuje. Jak správně dovedl krajský soud, z předložených výpisů ze spořicího účtu žalobce vedeného u GE Money Bank, a. s., bylo po srovnání s podanými daňovými přiznáními zřejmé, že jsou zde peněžní prostředky, o kterých není zřejmé, zda jsou, či nejsou předmětem daně z příjmů fyzických osob, a které podle správce daně neodpovídaly jím učiněným daňovým přiznáním. Ačkoliv lze stěžovateli přisvědčit, že v té době neměl správce daně ještě k dispozici daňovou evidenci, i bez ní mohl dojít k závěru, že doměření daně lze předpokládat, i když ještě nemohla být najisto postavena její výše. Ostatně jedině důkazní prostředky, které správce daně kromě výpisů z účtů žalobce a jeho daňových přiznání využil, byly pouze informace z pokladní knihy o výběrech v řádu stovek tisíc Kč, které z celé částky vložené na spořicí účet tvořily zhruba jednu třetinu. Jelikož hlavními důkazními prostředky při doměření daně byly zejména výpisy z účtů ve srovnání s daňovými přiznáními, argument stěžovatele o tom, že z výpisů nemohl před zahájením daňové kontroly nic o doměření daně usoudit, je mylný.

[22] Z bankovních výpisů, které měl správce daně v době před zahájením daňové kontroly k dispozici, jasně vyplývalo, že žalobce vkládal na spořicí účet hotovost ve značné výši, zároveň měl informace o pohybech mezi jeho účty, tedy mezi účtem spořicí, podnikatelským i osobním. K dispozici měl i jeho daňová přiznání. Z těchto zjištění správce daně vyplynulo, že jsou zde peněžní prostředky, o kterých není zřejmé, zda byly, či nebyly

předmětem daně z příjmů fyzických osob, a které podle správce daně neodpovídaly jeho daňovým tvrzením. Ačkoliv bylo třeba následně provést dokazování a stanovit částku, u které nebylo zdanění prokázáno, či nebylo prokázáno, že nepodléhá dani z příjmu, z výpisů z účtů bylo již na počátku možné usuzovat, že bude třeba daň doměřit, neboť hotovost nacházející se na žalobcově spořicímu účtu značně převyšovala jím uvedené příjmy v daňových přiznáních.

[23] Nejvyšší správní soud tedy vychází z toho, že přezkoumávané daňové řízení bylo zatíženo procesní vadou spočívající v nevydání výzvy k podání dodatečného daňového přiznání podle § 145 odst. 2 daňového řádu.

[24] Nyní přistoupí k posouzení druhé stěžovatelovy námítky, tedy jaké následky má tato procesní vada na daňové řízení a výsledné doměření daně.

[25] V rozsudku ze dne 10. 10. 2018, čj. 6 AfS 61/2018-30, Nejvyšší správní soud v obdobné věci shledal, že napadené rozhodnutí, které potvrdilo dodatečný platební výměr, jímž bylo rovněž předepsáno penále, nemůže obstát, protože nelze vyloučit, že kdyby bylo ze strany správce daně postupováno v souladu s § 145 odst. 2 daňového řádu, nevznikla by žalobci povinnost platit předmětné penále. Zároveň ale ve vztahu k samotné doměření dani uvedl, že „[a]čkoli správce daně měl nejprve vyzvat žalobce k tomu, aby podal dodatečné daňové přiznání, toto pochybení správce daně nezpochybňuje jeho skutkové a právní závěry stran daňové povinnosti žalobce. I kdyby totiž žalobce respektoval výzvu správce daně, reagoval na ni (přičemž by pravděpodobně meritorně setrval na svých závěrech o oprávněnosti tvorby rezerv), správce daně by dodatečné daňové tvrzení pravděpodobně nadále prověřoval, přičemž by meritorně dospěl k týmž závěrům, které učinil v průběhu předmětné daňové kontroly. Ve vztahu k doměření daně žalobce tedy postup správce daně – byť jej Nejvyšší správní soud nemůže schvalovat, stejně jako to, že správce daně o místním šetření neučinil úřední záznam či protokol, ač to bylo jeho povinností – neměl vliv na zákonnost závěrů o doměření daně žalobci.“

[26] Na to navázal Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 28. 11. 2018, čj. 10 AfS 149/2018-59, v němž uvedl: „Z usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2016, čj. 1 AfS 183/2014-56, č. 3566/2017 Sb. NSS, totiž vyplývá, že soudní ochrana proti daňové kontrole (rozuměj: prostřednictvím zásahové žaloby) směřuje k tomu, aby zajistila, že správce daně uplatní své pravomoci v souladu se zákonem; naopak neposkytuje ochranu před výsledkem kontroly, tedy před kontrolními zjištěními. Žalovaný proto musel podrobit dodatečné platební výměry samostatnému přezkumu a nemohl odvolání mechanicky vyhovět jen proto, že daňová kontrola, na jejímž základě byly vydány, proběhla nezákonně. ... Je pravda, že důvod, pro který Krajský soud v Českých Budějovicích shledal daňovou kontrolu v této věci nezákonnou, nespočívá v nějakém dílčím postupu, který správce daně při kontrole zvolil, ale v samotné skutečnosti, že kontrola byla zahájena, vedena a ukončena, aniž správce daně předtím vyzval stěžovatelku k podání dodatečného daňového tvrzení. Nelze vyloučit, že taková okolnost se může stát důvodem ke zrušení rozhodnutí ve věci dodatečných platebních výměrů vzešlých z daňové kontroly. Přesto ani povaha této okolnosti, která zasahuje daňovou kontrolu jako celek, není automatickým důvodem, pro něž by měl žalovaný okamžitě zrušit platební výměry. Skutečnost, že daňová kontrola byla podle krajského soudu nezákonná, přímo nesouvisí s mírou procesní aktivity či naopak pasivity žalovaného v odvolacím řízení, a nijak tedy nevypovídá o jeho nečinnosti ve smyslu § 79 s. ř. s. To, zda z takové daňové kontroly musely nevyhnutelně vzejít nezákonné platební výměry, bude soud moci zkoumat až v řízení o žalobě proti rozhodnutí.“

[27] Ještě jednoznačnější závěr zaujal Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 31. 10. 2018, čj. 6 AfS 386/2017-56, ve kterém uzavřel, že „[k]romě toho je správný i závěr krajského soudu (str. 28 napadeného rozsudku), že ani stěžovatelem turzená vada (zahájení daňové kontroly, byť byly splněny předpoklady pro postup dle § 145 odst. 2 daňového řádu) neznamená bez dalšího takové pochybení správce daně, které by muselo způsobovat nezákonnost jeho rozhodnutí. Rozhodujícím kritériem případné nezákonnosti by byla okolnost, zda takové pochybení správce daně by mohlo daňový subjekt poškodit na jeho právech.“

[28] V projednávané věci je zřejmé, že nevydáním výzvy dle § 145 odst. 2 daňového řádu došlo k zásahu do žalobcových procesních práv, který navíc ovlivnil vyměření penále, jež by v případě vydání výzvy a dodání dodatečného daňového přiznání nemuselo být vůbec předepsáno. Stěžovatelovo rozhodnutí proto neobstojí z tohoto důvodu.

[29] Takový závěr však nelze bez dalšího učinit ve vztahu k samotné doměřené dani. S ohledem na to, že je na základě výše uvedené judikatury v projednávané věci postaveno najisto pouze to, že bylo namíste zrušit napadené rozhodnutí z důvodu nezákonně předepsaného penále, bylo dále nutné zabývat se, v případě, že je krajský soud shledá relevantními, zbývajícími žalobními námitkami týkajícími se vlastní daňové povinnosti žalobce a tím, zda jej mohlo pochybení správce daně poškodit i ve vztahu k nim, a zda je tedy samotné doměření daně rovněž nezákonné. Konstatování, že v důsledku pochybení správce daně nemůže obstát napadené rozhodnutí v části týkající se předepsání penále, totiž zodpovězení takových námitek nebrání, jelikož důvod zrušení napadeného rozhodnutí se netýká posouzení samotné daňové povinnosti žalobce. Krajský soud se proto těmito námitkami měl zabývat a samostatně přezkoumat v souladu s výše uvedenou judikaturou i daňovou povinnost žalobce, neboť procesní pochybení správce daně v podobě nevydání výzvy podle § 145 odst. 2 daňového řádu nezpůsobuje bez dalšího nezákonnost doměření daně.

[30] Nepostupoval-li tak krajský soud, zatížil svůj rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů a Nejvyššímu správnímu soudu nezbylo než jeho rozsudek z tohoto důvodu zrušit.

[31] K námitkám žalobce uvedeným v jeho vyjádřeních ke kasační stížnosti je třeba konstatovat, že rozsah přezkumu určuje stěžovatel v podané kasační stížnosti, přičemž vyjádření ostatních účastníků či osob zúčastněných na řízení neslouží k uplatnění vlastních námitek, ale k vyjádření stanoviska k námitkám vzneseným stěžovatelem, případně stanoviska k otázkám posuzovaným z úřední povinnosti. Jeho námitkami o vedení správního spisu či přístupu k vyslechnutí svědka a hodnocení jeho svědecké výpovědi se proto NSS nemohl zabývat, neboť překračují vymezený rozsah kasační stížnosti a nejsou relevantní pro posouzení povinnosti správce daně vydat výzvu podle § 145 odst. 2 daňového řádu či pro posouzení následků nevydání této výzvy na daňové řízení.

3889

Stavební řízení: přerušení řízení kvůli budoucí změně právního rámce

k § 64 odst. 2 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

k § 129 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákonů č. 350/2012 Sb. a č. 225/2017 Sb.

I. Povinnost správního orgánu přerušit řízení podle § 64 odst. 2 správního řádu z roku 2004 není automatická a neomezená. Řízení o dodatečném povolení stavby podle § 129 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006 se nepřerušuje, byť by o to žadatel požádal, pokud je žádost odůvodňována toliko možnou budoucí změnou právního rámce, který v době vedení řízení o dodatečném povolení stavby její dodatečné povolení neumožňuje, a to tím spíše, jde-li o změnu, jejíž proces eventuálního přijetí je teprve v rané fázi.

II. V řízení o dodatečném povolení stavby dle § 129 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006 je na vlastníkově stavby (stavebníkovi), aby prokázal naplnění podmínek pro dodatečné povolení stavby, aniž by mu mělo být poskytováno jakékoli dobrodiní vyčkáváním na eventuální pro něj („možná“) příznivější právní stav.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 31. 1. 2019, čj. 62 A 163/2017-76)

Věc: František Š. proti Krajskému úřadu Zlínského kraje o dodatečné povolení stavby.

Žalobce podal dne 11. 11. 2015 návrh na zahájení správního řízení ve věci dodatečného povolení stavby „Chatka ze dřeva o rozměrech cca 7,0 m x 5,5 m a chatky 4,5 m x 3,5 m“ na svém pozemku. Už v tomto podání a následně i v podání ze dne 11. 11. 2016 vyjadřoval své přesvědčení vyčkat s rozhodnutím o jeho žádosti s ohledem na existující a správnímu orgánu I. stupně předložený „Návrh na změnu územního plánu“; správní orgán měl podle žalobce rozhodnout o jeho žádosti o dodatečné povolení stavby až na základě „konečné podoby územně plánovací dokumentace“. Stavební úřad v Uherském Ostrohu jako správní orgán I. stupně však s rozhodnutím nevyčkal a žádost o dodatečné povolení stavby zamítl. Žalobce proti tomuto rozhodnutí podal odvolání,

kteří žalovaný rozhodnutím ze dne 27. 4. 2017 zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil. Žalobce proti tomuto rozhodnutí podal žalobu.

Žalobce v žalobě namítal, že správní orgán I. stupně pochybil, když nevyhověl žádosti žalobce ze dne 11. 11. 2016 o přerušení řízení dle § 64 správního řádu o dodatečné povolení stavby, k níž žalobce přiložil „*Návrh na změnu územního plánu*“, a žádost o dodatečné stavební povolení stavby zamítl s poukazem na stávající právní a skutkový stav. Podle žalobce bylo třeba řízení o dodatečné povolení stavby přerušit a vyčkat na definitivní územně plánovací dokumentaci, která teprve stanoví podmínky pro povolování staveb v dotčeném území. Žalobce sice uznal, že stávající územně plánovací dokumentace umožňuje stavebnímu úřadu stavbu nepovolit a zahájit řízení o odstranění stavby, na druhou stranu však uvedl, že stěžejním důvodem zákazu výstavby všech staveb mimo objekty vodárenské a těžební na území, jehož součástí je i pozemek žalobce včetně předmětných staveb, byla existence těžebního prostoru. Těžební prostor však již není aktivní a byl zrehabilitován. Nesprávnost napadeného rozhodnutí tedy podle žalobce spočívá v posouzení jeho žádosti s ohledem na stávající územně plánovací dokumentaci, protože v době vydání rozhodnutí již probíhalo řízení o změně územního plánu obce x. Současně žalobce poukázal na skutečnost, že podnětem k pořízení změny územně plánovací dokumentace byla zpracovaná územní studie „*Využití ploch po těžbě šterkopísku – x*“, která doporučuje v lokalitě dotčené dosavadní stavební uzávěrou realizaci staveb pro individuální i hromadnou rekreaci, k čemuž směřuje i skutečnost, že společnost DOBET s.r.o. již provedla rekultivaci daného prostoru, a padlo tak jedno z omezení pro povolování staveb. Dle žalobce nebyly dány podmínky ani pro dodatečné povolení stavby, ani pro zamítnutí jeho žádosti. Proto bylo třeba vyčkat na výsledek jednání o této změně územně plánovací dokumentace a přerušit řízení o dodatečném povolení stavby. Žalobce také namítl, že se žalovaný ve svém odůvodnění zcela nevypořádal s celým obsahem návrhu žalobce.

Žalovaný byl toho názoru, že v daném případě byly důvody k zamítnutí žádosti žalobce o dodatečné povolení stavby následující: stavba je umístěna v dobývacím prostoru, stavba je umístěna v ochranném pásmu II. stupně vodního zdroje, přičemž je umístěna v rozporu s podmínkami stanovenými rozhodnutími o ochranném pásmu a současně je stavba umístěna v rozporu s územním plánem platným pro dané území.

K argumentaci žalobce, že řízení o dodatečném povolení stavby mělo být přerušeno do doby přijetí konečné podoby územně plánovací dokumentace, žalovaný odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 12. 2015, č. 3 As 35/2015-32, podle kterého „[...] *pro posouzení nastíněné sporné právní otázky (tj. zda správní orgány mají v řízení o dodatečném povolení stavby přiblížnout k připravované změně územního plánu, nebo zda mají vycházet toliko z územně plánovací dokumentace účinné v době jejich rozhodování) nelze stanovit jednoznačné obecnější pravidlo, na základě kterého by bylo možno přesně určit, jak má postupovat stavební úřad v řízení o odstranění stavby (resp. v řízení o dodatečném stavební povolení stavby), pokud současně probíhá proces pořizování nové územně plánovací dokumentace dopadající na též lokalitu, kde se dodatečně povolovaná stavba nachází. Jiný postup bude na místě tehdy, pokud byl kupříkladu podán toliko návrh (podnět) na změnu územního plánu, a jiný tehdy, pokud již projednaný a upravený návrh změny územního plánu byl předložen k rozhodnutí zastupitelstvu příslušné obce. V takové situaci by již nepochybně bylo možno uvažovat o institutu přerušení řízení a vyčkání výsledku řízení o změně územního plánu [...]*“. Jelikož v daném případě obec schválila pořízení změny územního plánu na zasedání zastupitelstva dne 15. 12. 2016 a dne 9. 2. 2017 pak proběhlo v dané obci jednání, jehož předmětem bylo pořízení změny č. 1 územního plánu obce, přičemž obec prozatím pouze shromažďuje podklady pro zadání změny územního plánu obce, jedná se o počáteční fázi zpracování změny územního plánu této obce, a tedy se nemůže dle žalovaného v daném případě jednat o předběžnou otázku ve smyslu § 57 správního řádu pro řízení o dodatečném povolení této stavby. Současně žalovaný uvedl, že pokud jde o zpracování studie „*Využití ploch uvolněných po těžbě šterkopísku*“, pak potřeba této studie byla stanovena *Zásadami územního rozvoje Zlínského kraje* a jejím cílem bylo prověření změn využití daného území a zjištění, zda dané území je nutno řídit prostřednictvím zásad územního rozvoje nebo zda lze území koordinovat prostřednictvím územních plánů jednotlivých obcí. Tato studie sice prokázala, že prověřované záměry lze úspěšně hájit a prosadit v územních plánech zainteresovaných obcí, přičemž studie nabízí jedno z možných řešení využití daného území, avšak přímo neslouží pro rozhodování stavebního úřadu. Žalovaný také uvedl, že se v obci nacházejí plochy, ve kterých je rozhodování o změnách území podmíněno zpracováním územní studie spolu se stanovením podmínek jejich pořízení a přiměřeně

lhůty pro vložení dat o nich do evidence územně plánovací činnosti, a dodal, že v území této obce je vymezená plocha – území prostoru za železnicí, přičemž využití této plochy je podmíněno pořízením územní studie, která doposud zaevidována není. Bez zpracování studie a vložení dat o ní do evidence územně plánovací činnosti nelze v souladu s platným a účinným územním plánem obce na této ploše předmětnou stavbu dodatečně povolit.

Krajský soud v Brně žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

IV. Posouzení věci

[10] Podstatou sporu v nyní posuzované věci je právní otázka, zda měl správní orgán, v daném řízení stavební úřad v Uherském Ostrohu, přerušit řízení o dodatečné povolení stavby, které bylo zahájeno na žádost žalobce, s ohledem na údajně probíhající změnu územního plánu obce x, na jejímž území se nacházejí stavby, o jejichž dodatečné povolení žalobce žádá.

[11] Pokud jde o procesní aktivitu žalobce v průběhu správního řízení, podle zdejšího soudu podání ze dne 11. 11. 2015, jímž bylo zahajováno řízení o dodatečné povolení stavby, a především podání ze dne 11. 11. 2016, v němž byl správní orgán I. stupně upozorňován na existující „*Návrh na změnu územního plánu*“, je svým obsahem návrhem na přerušení řízení; žalobce sice explicitně nežádal o to, aby řízení bylo přerušeno, smysl jeho podání je však zřejmý: podle žalobce měl správní orgán I. stupně vyčkat na projednání „*Návrhu na změnu územního plánu*“.

[12] K přerušení řízení však nebylo důvodu. Přestože podle § 64 odst. 2 správního řádu správní orgán řízení o žádosti usnesením přerušit na požádání žadatele, takovou povinnost správního orgánu nelze dovozovat vždy (automaticky) bez ohledu na situaci, v níž je požadavek ve smyslu § 64 odst. 2 správního řádu uplatňován. Typicky nemá správní orgán povinnost řízení přerušit v případě, že zjistí, že (podle aktuálního právního a skutkového stavu, ohledně něhož ani nemá v dohledné době dojít ke změně ve prospěch účastníka řízení – žadatele) žádosti není možné vyhovět a že je namístež ji bez dalšího dokazování zamítnout (*mutatis mutandis* rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 19. 1. 2015, čj. 5 A 267/2010-36). Jestliže správní orgán I. stupně po podání žádosti o vydání dodatečného stavebního povolení ke stavbě, která nebyla povolena „*řádně*“, zjistil, že stavba je umístěna v dobývacím prostoru, že je umístěna v ochranném pásmu vodního zdroje a že je umístěna v rozporu s územním plánem, aniž by změny správních aktů, z nichž vymezení dobývacího prostoru, ochranného pásma vodního zdroje či podmínek územního plánování vyplývalo, byly v pokročilé fázi jejich eventuálního přijetí, k přerušení řízení nebylo důvodu. Zdejší soud by nepovažoval za srozumitelnou aplikaci práva (konkrétně § 64 odst. 2 správního řádu), aby řízení o dodatečném povolení stavby (tedy stavby, jež měla být povolována především v „*řádném*“ řízení o vydání stavebního povolení) mohlo být k žádosti (případně k libovolně se řetězícím žádostem) stavebníka na relativně nekonečnou dobu přerušeno z toho důvodu, že by v budoucnu eventuálně mohlo dojít ke změně právního rámce, který nyní, v době vedení řízení o dodatečném povolení stavby, její dodatečné povolení neumožňuje.

[13] Stavba byla postavena bez stavebního povolení. Nestalo se tak v době živelné výstavby před několika desítkami let (jako v případě jiných podobných staveb na též území, které podle žalobce vznikaly „*v sedmdesátých letech minulého století*“), nýbrž „*cca před deseti lety*“, jak u jednání soudu nesporně tvrdili žalobce i žalovaný, tj. v době jasného a obecně respektovaného právního rámce, podle něhož, jednoduše řečeno, nejprve je třeba stavbu povolit, a poté může dojít k její realizaci. Stavba postavená bez stavebního povolení má být zpravidla odstraněna, což stavební úřad nenařídí jen za situace, pokud stavebník prokáže splnění všech zákonných podmínek, jejichž splnění by bylo jinak požadováno v rámci řízení o povolení stavby (obdobně rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. 10. 2005, čj. 10 Ca 220/2004-26). Důkazní břemeno ohledně naplnění podmínek pro dodatečné povolení stavby nese vlastník takové stavby (stavebník); je tedy na něm, aby v řízení o dodatečném povolení stavby naplnění podmínek prokázal (kupř. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2006, čj. 6 As 43/2004-101), aniž by mu mělo být poskytováno jakékoli dobrodíní vyčkáváním pro něj eventuálního („*možná*“) příznivějšího právního stavu. Právým cílem žádosti o přerušení řízení v situaci, jaká je dána v nyní posuzované věci, je získání neoprávněné výhody stavebníka oproti stavu, v němž měl stavebník o povolení stavby žádat (v „*řádném*“ řízení) i v němž o dodatečné povolení stavby nakonec žádal; proto nebylo namístež řízení

přerušovat (*mutatis mutandis* rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 9. 1. 2013, čj. 5 Ca 117/2009-39). Nepřerušil-li tedy správní orgán I. stupně řízení a rozhodl-li o žalobcově žádosti bez vyčkávání na možné budoucí změny územního plánu, pak podle zdejšího soudu nepochybil.

[14] Ze správního spisu i z nesporného tvrzení účastníků řízení vyplývá, že dne 15. 12. 2016 obec x schválila pořízení změny územního plánu na zasedání zastupitelstva a následně dne 9. 2. 2017 proběhlo v obci jednání, jehož předmětem bylo pořízení změny č. 1 územního plánu x, přičemž změna se týká lokality, jejíž součástí je pozemek parc. č. x v k. ú. x s předmětnými stavbami. Veškeré úvahy o případné změně územně plánovací dokumentace obce x, jíž se žalobce dovolává, se ke dni rozhodnutí správního orgánu I. stupně nacházely v počáteční fázi, vůbec nebylo možno předvídat další vývoj řízení o návrhu na změnu územně plánovací dokumentace, natož aby se přijetí změny v dohledné době jevilo jako pravděpodobné, a současně se nejednalo pro správní orgán I. stupně o předběžnou otázku ve smyslu § 57 správního řádu. Žalobce (stavebník) jasně nesplňoval podmínku pro dodatečné povolení stavby, což sám ostatně ani nerozporuje, a nebylo-li možné předjímat výsledek řízení o návrhu na změnu územně plánovací dokumentace, tudíž ani její změnu či podobu změny, která by v posuzované věci mohla ovlivnit postoj správního orgánu I. stupně, nebylo důvodu k jakémukoli vyčkávání na děje budoucí a nebylo ani důvodu řízení o dodatečné povolení stavby přerušovat a rozhodnutí o žalobcově žádosti oddalovat.

[15] Namítá-li žalobce v této souvislosti nedostatečné vypořádání žalovaného se všemi námitkami žalobce proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně, ani v tom mu zdejší soud za pravdu nedává. Žalovaný věcně vypořádal žalobcův argument o možném vlivu eventuální budoucí změny územně plánovací dokumentace na aktuální situaci, v níž bylo o žalobcově žádosti rozhodováno, přičemž velmi přílehavě odkázal na výše citovaný rozsudek čj. 3 As 35/2015-32, jehož závěry nadto na nyní posuzovanou věc i správně aplikoval. Žalovaný pro zdejší soud přezkoumatelně vyšel z toho, že pro posouzení otázky, zda měl správní orgán I. stupně v řízení o dodatečném povolení stavby přihlídnout k možné budoucí (připravované) změně územního plánu, či nikoli, bylo třeba vyjít především z aktuálního stavu procesu pořizování nové územně plánovací dokumentace dopadající též na lokalitu, kde se dodatečně povolovaná stavba nachází, a srozumitelně odůvodnil, proč v nyní posuzované věci se veškeré možné budoucí změny územně plánovací dokumentace nacházejí v rané fázi, kdy se teprve shromažďují podklady pro zpracování zadání změny územního plánu. Stejně tak srozumitelně se žalovaný vyjádřil ke studii „*Využití ploch uvolněných po těžbě stěrkopísku – x*“; tu připustil, že studie prokázala, že prověřované záměry lze úspěšně hájit a prosadit v územních plánech, ale zřetelně vyšel z toho, že studie nabízí jedno z možných řešení využití daného území, avšak přímo tato studie neslouží pro rozhodování stavebního úřadu, a tedy ani tuto studii nepokládal za významnou z pohledu jakéhokoli vyčkávání na případné děje následující, jež by měly rozhodnutí správního orgánu I. stupně oddalovat. Dospěl-li pak žalovaný na základě těchto úvah k závěru, že stavba žalobce je umístěna v rozporu s konkrétními podmínkami platnými pro dané území, a proto byla žádost o dodatečné povolení stavby správně zamítnuta, jde rovněž o závěr přezkoumatelný, a nadto i zákonný.

[16] Postupu správního orgánu I. stupně ani žalovanému nelze z pohledu obecnější spravedlnosti vytýkat ani to, že by snad se svým rozhodováním „*spěchali*“ proto, aby v mezidobí nedošlo ke změně právního rámce, která by nakonec pro žalobce byla příznivá a dodatečné povolení stavby umožňovala. Správní orgán I. stupně ani žalovaný vskutku nerozhodovali za situace, kdy by jakákoli taková změna byla „*na spadnutí*“, nadto ani následný vývoj po vydání napadeného rozhodnutí neukazuje, že by postupem času měla stavba podmínky především územního plánování začít splňovat. Jak vyplynulo z dokazování u jednání soudu, podle vyjádření Obvodního báňského úřadu pro území krajů Jihomoravského a Zlínského ze dne 16. 1. 2019 se pozemek p. č. x (pozemek žalobce) nadále nachází v dobývacím prostoru x ev. č. x a v daném území nedošlo ke změně. Z vyjádření Městského úřadu Uhercké Hradiště, odboru stavebního úřadu a životního prostředí ze dne 17. 1. 2019 plyne, že s pořizováním změny územního plánu x, pokud jde o změnu dobývacího prostoru, nebylo dosud započato. Dokazováno bylo i veřejnou vyhláškou, návrhem opatření obecné povahy o stanovení změny ochranného pásma II. stupně vodního zdroje x, oznámením o zveřejnění návrhu opatření obecné povahy, výzvou k uplatnění připomínek nebo námitek ze dne 29. 1. 2019, z níž vyplývá, že ve vztahu k „*Zóně č. 1, obec x*“, kde se nachází právě pozemek p. č. x (pozemek žalobce) je navrhováno využití území tak, že „*je zakázáno umístění a provádění staveb, včetně oplocení a jiných zařízení nesplňujících kritéria stavby (např. maringotky, karavany, automobilové přívesy, včelíny, včelníky, plechové či boudy z jiného materiálu, dřevěné přístřešky, suché záchody, ohrady, hrazení apod.)*“ s výjimkami, pod něž stavba

žalobce nemůže spadat. Ani tento návrh, bez ohledu na to, zda vůbec, kdy a v jaké podobě bude přijat, a bez ohledu na to, že jde o návrh až z doby bezprostředně předcházející rozhodování zdejšího soudu, tak neobsahuje možnou změnu právního rámce, za něhož rozhodoval žalovaný, jež by mohla být pro žalobce jakkoli příznivější.

[17] Žalovanému tedy nelze vytýkat jakoukoli nezákonnost při vydávání napadeného rozhodnutí ani jakoukoli obecnou nekorektnost ve vztahu k žalobci, jež by mohla alespoň nepřímo atakovat jeho subjektivní veřejná práva. Nadto zdejší soud neshledal ani žádné mimořádné důvody, pro které by, i přes povinnost přezkoumávat napadené rozhodnutí podle skutkového a právního stavu, jaký byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), měl – pro dosažení obecné spravedlnosti pro žalobce – napadené rozhodnutí rušit s ohledem na aktuální skutkový a právní stav v době svého rozhodování.

3890

Katastr nemovitostí: provedení zápisu poznámky; žaloba o určení hranice mezi pozemky

k § 23 odst. 1 písm. o) a § 24 zákona č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon)

k § 1028 občanského zákoníku (č. 89/2012 Sb.)

I. Poznámka dle § 23 odst. 1 písm. o) zákona č. 256/2013 Sb., katastrálního zákona, je k poznámce spornosti dle § 24 katastrálního zákona v poměru subsidiarity.

II. Žaloba o určení hranice mezi pozemky dle § 1028 občanského zákoníku je žalobou, která se poznamenává do katastru nemovitostí podle § 23 odst. 1 písm. o) katastrálního zákona.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 30. 5. 2018, čj. 22 A 193/2017-48)⁹⁾

Věc: Miroslav M. proti Katastrálnímu úřadu pro Moravskoslezský kraj, za účasti 1) Jiřího L. a 2) Jany L., o ochranu před nezákonným zásahem.

Žalobce se žalobou ze dne 7. 11. 2017, doplněnou podáním ze dne 16. 1. 2018, domáhal u soudu určení nezákonnosti dvou zásahů žalovaného. První zásah (ze dne 31. 8. 2017) měl spočívat v neprovedení zápisu poznámky podle § 23 odst. 1 písm. o) katastrálního zákona do katastru nemovitostí k pozemkům k žádosti žalobce ze dne 29. 8. 2017 oznámené žalobci přípisem ze dne 31. 8. 2017, nazvaným „*Vrácení podání*“. Druhý zásah (ze dne 11. 10. 2017) měl spočívat v neprovedení zápisu poznámky spornosti podle § 24 katastrálního zákona do katastru nemovitostí k týmž pozemkům k žádosti žalobce ze dne 9. 10. 2017 oznámené žalobci přípisem ze dne 11. 10. 2017, nazvaným „*Vrácení podání*“.

Žalobce namítal, že v obou případech požadoval zápisy poznámek na základě skutečnosti, že podal u Okresního soudu v Opavě žalobu na určení hranic pozemku dle § 1028 občanského zákoníku, o níž bylo vedeno řízení pod sp. zn. 26 C 126/2017. Podotknul též, že uvedené řízení již sice neprobíhalo, probíhalo nicméně jiné řízení o podané žalobě na určení průběhu hranic k totožným pozemkům u téhož soudu pod sp. zn. 10 C 290/2017. Pro toto řízení již byla žalovaným poznámka vyznačena.

V případě prvního zásahu žalobce uvedl, že byly splněny zákonné podmínky pro zápis poznámky dle § 23 odst. 1 písm. o) katastrálního zákona, neboť řízení o žalobě na určení průběhu hranic dle § 1028 občanského zákoníku může vést ke konstitutivnímu rozhodnutí soudu, které může být podkladem pro zápis nového určení hranic pozemků do katastru nemovitostí. Zároveň žalobce nepožádal o zápis poznámky spornosti, neboť takový zápis se činí toliko na návrh.

V souvislosti s druhým zásahem žalobce uvedl, že byly splněny zákonné podmínky pro zápis poznámky spornosti dle § 24 katastrálního zákona, neboť žalobce byl vlastníkem pozemků, u nichž je případným nesouladem

⁹⁾ Nejvyšší správní soud odmítl kasační stížnost žalobce proti tomuto rozsudku svým usnesením ze dne 10. 1. 2019, čj. 10 As 212/2018-125.

dotčen rozsah jeho vlastnictví, žalobce o zápis poznámky výslovně požádal a doložil podání žaloby o určení průběhu hranic k Okresnímu soudu v Opavě.

Žalovaný uvedl, že žádosti o zápis poznámky spornosti byly odmítnuty proto, že do 13. 12. 2017 probíhalo v příslušné lokalitě řízení o obnově operátu novým mapováním, které má vlastní úpravu institutů obrany dotčených vlastníků. Obnova operátu byla vyhlášena až dne 13. 12. 2017.

Krajský soud v Ostravě rozhodl, že neprovedení zápisu poznámky podle § 23 odst. 1 písm. o) katastrálního zákona do katastru nemovitostí k pozemkům k žádosti žalobce ze dne 29. 8. 2017 oznámené žalobci přípisem ze dne 31. 8. 2017, nazvaným „*Vrácení podání*“, bylo nezákonným zásahem. Žalobu, aby soud určil, že neprovedení zápisu poznámky spornosti podle § 24 katastrálního zákona do katastru nemovitostí k týmž pozemkům k žádosti žalobce ze dne 9. 10. 2017 oznámené žalobci přípisem ze dne 11. 10. 2017 nazvaným „*Vrácení podání*“, bylo nezákonným zásahem, zamítl.

Z odůvodnění:

(...)[12] Podle § 23 odst. 1 písm. o) KatZ se k nemovitosti zapisuje poznámka o „*podané žalobě, kterou se navrhovatel domáhá, aby soud vydal takové rozhodnutí týkající se nemovitostí evidovaných v katastru, na jehož základě by mohl být proveden vklad do katastru, pokud se na jeho základě nezapisuje poznámka spornosti zápisu*“.

[13] Podle § 24 odst. 1 KatZ „[n]eni-li stav zapsaný v katastru v souladu se skutečným právním stavem, osoba, jejíž věcné právo je dotčeno, se domáhá odstranění nesouladu, a prokáže-li, že své právo uplatnila u soudu, zapíše se na její žádost do katastru poznámka spornosti zápisu. Obdobně se zapíše do katastru poznámka spornosti zápisu i v případě, že někdo tvrdí, že je ve svém právu dotčen zápisem provedeným do katastru bez právního důvodu ve prospěch jiného a žádá, aby to bylo v katastru poznamenáno. Poznámku spornosti zápisu, která působí proti zápisu provedenému na základě napadeného právního jednání a na něj navazujícím zápisům, zapíše katastrální úřad také na základě oznámení soudu o podané žalobě nebo na základě doloženého návrhu žalobce, pokud žalobce podal žalobu o určení, že právní jednání, na jehož základě má být zapsáno právo do katastru, je neplatné, zdánlivé, nebo zrušené.“

[14] Podle § 1028 občanského zákoníku „[j]sou-li hranice mezi pozemky neznatelné nebo pochybné, má každý soused právo požadovat, aby je soud určil podle poslední pokojné držby. Nelze-li ji zjistit, určí soud hranici podle slušného uvážení.“

[15] Pro posouzení žaloby bylo třeba vyřešit, zda žaloba podaná podle § 1028 občanského zákoníku zakládá důvod pro učinění nějaké poznámky do katastru nemovitostí, a pokud ano, zda se bude jednat o poznámku dle § 23 odst. 1 písm. o) katastrálního zákona, nebo dle § 24 katastrálního zákona. Vzhledem k tomu, že podmínkou pro zápis poznámky dle § 23 odst. 1 písm. o) KatZ je skutečnost, že se nezapisuje poznámka dle § 24 téhož zákona, je zřejmé, že obě poznámky v návaznosti na jedno civilní řízení učiněny být nemohly. Poznámka dle § 23 odst. 1 písm. o) je totiž ve vztahu k poznámce spornosti dle § 24 katastrálního zákona v poměru subsidiarity (podpůrnosti).

[16] Připojil-li žalobce k oběma svým žádostem doklad o podání žaloby na určení hranic mezi pozemky dle § 1028 občanského zákoníku, je třeba vycházet z povahy této žaloby, byť by byl tento žalobní typ s ohledem na hospodářský problém žadatele, který chce danou žalobou vyřešit, užít nesprávně. Posouzení správnosti užitého žalobního typu však je věcí civilního soudu, který uvedenou žalobu projednává.

[17] Žaloba dle § 1028 občanského zákoníku není žalobou o deklaratorní určení objektivně zjiitelné hranice mezi pozemky, jež je mezi stranami subjektivně sporná, nýbrž je žalobou o konstitutivní stanovení hranice nové, neboť původní hranice je objektivně nezjiitelná. Jak uvedl Nejvyšší soud v usnesení sp. zn. 22 Cdo 4071/2016 ze dne 1. prosince 2016, „*žaloba podle § 1028 o. z. se opírá o tvrzení, že skutečný průběh hranice nelze zjistit a žádá se o její nové vymezení či stanovení*“. Dále týž soud v usnesení sp. zn. 22 Cdo 4127/2016 ze dne 28. února 2017 dodal, že „[p]odmínkou pro vyhovění žalobě podle § 1028 je, že hranice opravdu nelze zjistit. [...] Žaloba podle § 1028 se opírá o tvrzení, že skutečný průběh hranice nelze zjistit, a žádá se jeho vymezení či stanovení.“ Jak podotýká odborná literatura svou povahou je toto řízení „*nesporem*“ – žádostí o určení nové hranice, v níž stranám postačí tvrzení o její neurčitelnosti (stov. např. Tégel, P. Ještě k žalobám na ochranu vlastnického práva

podle nového občanského zákoníku. *Právní rozhledy*, 2013, č. 9, str. 333; Spáčil, J. a kol. *Občanský zákoník III. Věcná práva (§ 976–1474) Komentář*. Praha, C. H. Beck, 2013, s. 194, marg. č. 4).

[18] Z povahy řízení o žalobě dle § 1028 občanského zákoníku plyne, že neslouží k deklaraci skutečného objektivně existujícího právního stavu, který by byl v rozporu se zápisem v katastru nemovitostí. Nejsou tedy splněny podmínky § 24 katastrálního zákona. Nebyl proto důvod vyhovět žalobcově žádosti o takovýto zápis.

[19] Tím, že se o uvedeném civilním žalobě nezapíše poznámka spornosti, je splněn i jeden z předpokladů pro učinění poznámky dle § 23 odst. 1 písm. o) katastrálního zákona. Druhým předpokladem je, aby se rozhodnutí požadované v civilním řízení týkalo nemovitostí evidovaných v katastru a na jeho základě by mohl být proveden vklad do katastru. I tato podmínka je dle názoru soudu splněna. Nelze přisvědčit žalovanému, že výsledkem takového sporu by mohl být jen zákres v katastrální mapě, a nikoli již změna popisných informací. Mezi popisné informace totiž dle § 5 odst. 2 písm. b) ve spojení s § 4 odst. 1 písm. b) katastrálního zákona náleží i výměry parcel. Konstitutivním rozhodnutím civilního soudu, které může být založeno i jen na slušném uvážení, může být právě tento údaj dotčen. Soud proto uzavírá, že žaloba o určení hranice mezi pozemky dle § 1028 občanského zákoníku je žalobou, která se poznamenává do katastru nemovitostí podle § 23 odst. 1 písm. o) katastrálního zákona. Jestliže tato poznámka žalovaným na základě žádosti žalobce ze dne 29. 8. 2017 učiněna nebyla, došlo k nezákonnému zásahu do jeho veřejných subjektivních práv.

[20] Proto ve vztahu k zásahu ze dne 31. 8. 2017 soud dle § 87 odst. 2 s. ř. s. určil, že tento zásah byl nezákonný, a ve vztahu k zásahu ze dne 11. 10. 2017 žalobu dle § 87 odst. 3 s. ř. s. pro nedůvodnost zamítnul.

[21] Namítal-li žalovaný ve svém vyjádření existenci řízení o obnově katastrálního operátu novým mapováním, pak je sice pravda, že obnova katastrálního operátu nemá vliv na hmotněprávní vztahy k nemovitosti a nemůže měnit vlastnictví k ní, nicméně tyto skutečnosti jsou pro posouzení zákonnosti namítaných postupů žalovaného bez právního významu. Rozhodující jsou skutečnosti, které jsou uvedeny výše a plynou z podmínek stanovených § 23 a 24 katastrálního zákona.

3891

Advokacie: souhlas klienta s úkonem disponujícím řízením

k § 16 odst. 1 a § 32 odst. 2 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění zákona č. 210/1999 Sb., č. 284/2004 Sb. a č. 79/2006 Sb.

I. Učiní-li advokát v zastoupení účastníka řízení úkon disponující s řízením před soudem, aniž by k tomu měl výslovný souhlas klienta, poruší svou povinnost podle § 16 odst. 1 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, a naplní tak znaky kárného provinění dle § 32 odst. 2 téhož zákona.

II. Advokát není oprávněn v zastoupení svého klienta bez jeho výslovného souhlasu vzít zpět žalobu ani v situaci, kdy je z průběhu řízení zjevné, že žaloba bude zamítnuta.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 6. 9. 2017, čj. 10 Ad 6/2014-87¹⁾)

Věc: František S. proti České advokátní komoře o uložení kárného opatření.

V návaznosti na stížnost klienta podal předseda kontrolní rady žalované na žalobce kárnou žalobu, v níž jej vinil z toho, že vzal klientovu žalobu zpět, ačkoliv k takovému procesnímu úkonu od klienta neobdržel pokyn.

Kárný senát kárné komise žalované uznal dne 14. 12. 2012 žalobce vinným, že jako právní zástupce klienta v řízení před Obvodním soudem pro Prahu 3 sp. zn. 9 C 506/2009 vzal podáním ze dne 18. 4. 2011 žalobu zpět, aniž by k takovému úkonu obdržel od klienta pokyn, v důsledku čehož bylo řízení zastaveno a klientovi uložena povinnost zaplatit protistraně náhradu nákladů řízení. Žalobce tedy nechránil a neprosazoval

¹⁾ Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost žalobce proti tomuto rozsudku svým rozsudkem ze dne 29. 3. 2019, čj. 9 As 327/2017-35.

práva a oprávněné zájmy klienta a neřídil se jeho pokyny, nejednal svědomitě a nepostupoval tak, aby nesnižoval důstojnost advokátního stavu. Tím porušil § 16 odst. 1, 2 a § 17 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii (dále jen „zákon o advokacii“) a čl. 4 odst. 1 usnesení představenstva žalované č. 1/1997, kterým se stanoví pravidla profesionální etiky a pravidla soutěže advokátů České republiky (dále jen „etický kodex“). Zároveň uložil žalobci kárné opatření ve výši 35 000 Kč.

Kárný senát dospěl k závěru, že žalobce vzal klientovu žalobu zpět, aniž by si obstaral jeho výslovný pokyn. Přitom si byl od začátku vědom toho, že výsledek soudního řízení je značně nejistý, a navíc v předchozí komunikaci s klientem volil z opatrnosti písemnou formu. Za takových okolností by žalobce dostal profesním povinností pouze tehdy, pokud by klienta řádně poučil o jeho situaci, a následně jej požádal o výslovný pokyn ke zpětvzetí žaloby. Učinil-li žalobce tento úsudek sám a klienta o tom pouze vyrozuměl, pravidla profesní etiky porušil.

Odvolací kárný senát kárné komise žalované rozhodnutím ze dne 10. 10. 2013 žalobcovu odvolání zamítl. Ve stručném odůvodnění se odvolací senát ztotožnil se závěry prvostupňového rozhodnutí. Především dospěl k závěru, že ačkoliv je advokát povinen pro klienta činit vše, co je v jeho zájmu, je zároveň omezen klientovými pokyny. Učinil-li advokát úkon svévolně bez pokynu klienta, jedná se o vážné profesní pochybení. Proto je třeba trvat na tom, aby byl advokát schopen pokyn klienta kdykoliv prokázat.

Proti rozhodnutí odvolacího kárného senátu kárné komise žalované podal žalobce žalobu k Městskému soudu v Praze. Uvedl v ní, že v rozhodnutích chybí závěr, že klient věděl o tom, že žalobce bere žalobu zpět, a byl s tím srozuměn. Nebylo zjištěno, že by klient se zpětvzetím žaloby kdykoliv vyjádřil nesouhlas. Klient nesouhlas začal projevovat až následně, když mu již žalobce neposkytoval právní služby v jiných věcech. Žalobce poukázal též na skutečnost, že klientovi poskytoval právní služby bezplatně. Též polemizoval s názorem žalované, že byl povinen si od klienta opatřit písemný souhlas s provedeným úkonem.

Městský soud v Praze žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Následně soud posoudil žalobní námítky týkající se samotné kárné odpovědnosti žalobce za skutek, který mu byl kladen za vinu. Žaloba je sice formulována tak, že brojí proti nesprávně zjištěnému skutkovému stavu, ve skutečnosti však polemizuje s právním hodnocením kárných orgánů žalované. Žalobce se mylí, tvrdí-li, že byl potrestán za to, že nedisponoval písemným pokynem. Ve skutečnosti bylo kárné provinění spatřováno v tom, že žalobci nebyl klientem pokyn udělen vůbec. Kárné orgány pouze uvedly, že pokud by byl pokyn udělen v písemné formě, stavělo by to žalobce do příznivější důkazní situace, nepochybně by však akceptovaly i pokyn ústní, pokud by bylo jeho udělení prokázáno.

Žalobce však nejenže neprokázal, že mu dal klient jakýkoliv pokyn ke zpětvzetí civilní žaloby, nýbrž nic takového ani netvrdil. Jak ve vyjádřeních v průběhu kárného řízení, tak v žalobě žalobce setrvale uváděl, že svého klienta o zpětvzetí žaloby pouze vyrozuměl a klient s tímto postupem nevyjádřil nesouhlas a žalobci v něm nebránil. Žalovaná je však přesvědčena, že i kdyby skutek proběhl přesně tak, jak jej popisuje žalobce, stále by se jednalo o kárný delikt. Žalobce tedy žalované nemůže vytýkat, že byl nesprávně zjištěn skutkový stav, neboť sám nezpochybil stěžejní skutkové zjištění, totiž že od klienta nedostal výslovný pokyn k provedení sporného procesního úkonu.

Soud nepřehlédl, že v samém závěru ústního jednání žalobce tvrdil, že mu klient v telefonickém rozhovoru výslovně sdělil, že má v řízení postupovat, jak myslí. Odkazoval přitom však na písemné vyjádření své bývalé asistentky E. H., které je součástí správního spisu, a v němž se nic takového neuvádí. Bývalá asistentka žalobce ve svém prohlášení pouze uvedla, že vyslechla, jak žalobce upozornil svého klienta, že žalobu bere zpět; o případné souhlasné nebo jakékoliv jiné reakci klienta se její prohlášení nezmiňuje. Žalobce tedy své tvrzení, které uplatnil na ústním jednání, nijak neprokázal. Navíc má soud za to, že pokud by klient skutečně v telefonickém rozhovoru s žalobcem vyjádřil přání, ať žalobce postupuje, jak považuje za vhodné, poukázal by na to žalobce již v průběhu kárného řízení či v žalobě, nikoliv až v nejjazším možném okamžiku na ústním jednání soudu. Toto nové skutkové tvrzení je tedy nutné hodnotit jako nedůvěryhodné.

Z žaloby je však patrné, že se žalobce neztotožňuje ani s právními závěry žalované. Je přesvědčen, že se nedopustil profesního pochybení, pokud za daných okolností, kdy dle jeho názoru podaná civilní žaloba nemohla být úspěšná, svého klienta pouze informoval o zpětvzetí žaloby a nevyžadoval jeho výslovný pokyn k takovému postupu. Tomuto názoru žalobce však nelze přisvědčit.

Podle § 16 odst. 1 zákona o advokacii je advokát povinen chránit a prosazovat práva a oprávněné zájmy klienta a řídit se jeho pokyny. Pokyny klienta advokát není vázán pouze v případě, že jsou v rozporu s právními nebo stavovskými předpisy.

Podle § 17 zákona o advokacii je advokát povinen jednat tak, aby nesnižoval důstojnost advokátského stavu a za tímto účelem je povinen dodržovat pravidla profesní etiky. Z čl. 4 etického kodex vyplývá, že advokát musí jednat poctivě, slušně a čestně.

Podle § 32 odst. 2 zákona o advokacii se kárným proviněním rozumí závažné nebo opětovné zaviněné porušení povinností stanovených advokátovi nebo advokátnímu koncipientovi tímto nebo zvláštním zákonem nebo stavovským předpisem.

Žalobce se dopustil závažného porušení § 16 odst. 1 zákona o advokacii, neboť učinil jménem svého klienta úkon disponující s řízením (zpětvzetí civilní žaloby), aniž by k tomu dal klient výslovný pokyn. Žalobce převzal právní zastupování klienta v řízení o civilní žalobě, o níž věděl, že nemá vysokou naději na úspěch. Klient se rozhodl, že chce žalobu podat i při vědomí pro něj nepříznivých okolností, a proto dal žalobci pokyn k podání žaloby. Následně měl žalobce vycházet z toho, že jeho klient na projednání žaloby soudem trvá, dokud klient nevydal jiný pokyn.

Žalobce však klientovu žalobu vzal zpět, aniž by k tomu klient dal pokyn. Takový postup advokáta nemůže být důvodný ani za situace, kdy jej klient dopředu neseznámil se všemi relevantními okolnostmi věci a v průběhu řízení vyšly najevo takové skutečnosti, kvůli nimž žaloba nemůže být úspěšná. Žalobce postupoval správně potud, pokud klientovi vysvětlil, že by pro něj v dané situaci bylo nejvýhodnější vzít žalobu zpět, aby nedocházelo ke zvyšování nákladů řízení. Bylo však na klientovi samotném, aby toto rozhodnutí učinil, byť na doporučení advokáta, a výslovně jej vyjádřil. Klient měl totiž právo se rozhodnout, chce-li trvat na věcném projednání žaloby i za situace, kdy neměla dle názoru jeho právního zástupce naději na úspěch.

Advokát v řízení před soudem jedná jako zástupce svého klienta a je jeho úkolem postupovat dle klientových pokynů s výjimkou případů, kdy by tyto pokyny odporovaly právním předpisům. Nelze však připustit, aby advokát sám činil rozhodnutí namísto klienta, a to ani v případě, je-li přesvědčen o správnosti a výhodnosti zvoleného postupu. Ani v případě, že advokát klientovi předestře postup, který by byl dle jeho názoru nejvhodnější, nemůže považovat klientovo mlčení za pokyn. Musí to být vždy klient, kdo sám provede úvahu ohledně vhodnosti dalšího postupu, který je činěn jeho jménem a na jeho odpovědnost, a kdo vydá advokátovi pozitivní pokyn, že má určitý procesní úkon učinit. To platí zvláště v případě úkonů disponujících s řízením, jakým je zpětvzetí žaloby.

V nyní projednávané věci bylo zjištěno, že žalobce od klienta výslovný pokyn ke zpětvzetí civilní žaloby neobdržel, tím porušil § 16 odst. 1 zákona o advokacii, neboť se neřídil jeho pokyny, resp. učinil úkon disponující řízením, aniž by měl od klienta k takovému postupu pokyn. Veškeré další skutkové okolnosti tvrzené žalobcem je za takové situace nutno vyhodnotit jako irelevantní. Žalobce právní zastupování klienta převzal dobrovolně a byl povinen mu poskytovat právní služby řádně a v souladu s příslušnými předpisy. Na tom nemůže nic změnit ani skutečnost, že právní služby byly poskytovány *pro bono*. Pakliže žalobce ztratil v klienta důvěru proto, že mu klient zatajil podstatné okolnosti týkající se věci, mohl mu smlouvu o poskytování právních služeb vypovědět v souladu s § 20 odst. 2 zákona o advokacii. Lze souhlasit s žalobcem, že advokátní praxe mnohdy vyžaduje bezprostřední reakci advokáta na rychle se měnící procesní situaci a není vždy možné si vyžadovat písemný souhlas s každým dílčím úkonem při zastupování. Pro úkony disponující řízením je nanejvýš vhodné na písemném souhlasu trvat, právě pro jednodušší důkazní situaci, při změně důvěry klienta v advokáta, která hrozí vlastně vždy, ať je zastupování klienta jakkoliv perfektní, právě a pouze pro vždy přítomný lidský faktor. Není podstatné, že klient proti postupu žalobce výslovně bezprostředně poté neprotestoval. Pouhou pasivitou klienta, pokud jde o udělení souhlasu se zpětvzetím, totiž nelze interpretovat jako souhlas udělený konkludentně. Pro skutkovou

stránku věci nelze shledat vypovídající ani komunikaci žalobcovy advokátní kanceláře s klientovou přítelkyní JUDr. E., neboť ani z ní nevyplývá, že by klient udělil žalobci pokyn ke zpětvzetí žaloby.

Bez významu pro posouzení zavinění žalobce je otázka, zda měla civilní žaloba jeho klienta nějakou naději na úspěch. Žalobcův klient měl totiž právo trvat též na projednání žaloby, která naději na úspěch neměla, a žalobce nebyl oprávněn toto rozhodnutí svého klienta nahrazovat a brát z vlastní iniciativy žalobu zpět, byť za účelem snížení nákladů řízení. Skutečnost, že žalobce svým postupem klientovi nezpůsobil žádnou škodu, ještě neznamená, že se nedopustil porušení povinností advokáta, když za klienta učinil úkon bez jeho pokynu. Žalovaná jako profesní komora sdružující advokáty má právo své členy postihovat i za takové neetické jednání, které sice v daném případě nezpůsobilo žádnou škodu, avšak ohrožuje důvěryhodnost advokátského stavu. Právě takovým jednáním byl postup žalobce v nyní projednávané věci.

(...)

3892

Ochrana spotřebitele: odpovědnost realitního makléře za správnost informací o nemovitostech

ke směrnici Evropského parlamentu a Rady 2005/29/ES o nekalých obchodních praktikách vůči spotřebitelům na vnitřním trhu a o změně směrnice Rady 84/450/EHS, směrnic Evropského parlamentu a Rady 97/7/ES, 98/27/ES a 2002/65/ES a nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2006/2004 (směrnice o nekalých obchodních praktikách)

k § 2 zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění účinném do 3. 5. 2017

I. Při úvahách o průměrném spotřebiteli je nutné vycházet z toho, že průměrný spotřebitel je v rozumné míře opatrný a pozorný (ve smyslu směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/29/ES o nekalých obchodních praktikách vůči spotřebitelům na vnitřním trhu). Rozumnou míru opatrnosti a pozornosti je třeba dovozovat i ve vztahu k charakteru obchodu, jehož se spotřebitel účastní.

II. Realitní makléř obecně nemůže být považován toliko za správce databáze o dostupných nemovitostech, jejíž existence a aktualizace umožňuje nemovitosti komfortně pořizovat, nýbrž za vskutku profesionálního, a tedy důvěryhodného, partnera při pořizování nemovitostí (§ 2 zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele). Důsledkem chápání postavení realitního makléře coby profesionála v právě uvedeném smyslu je nutné i předpoklad důvěry ve veškeré informace, které při obchodování s nemovitostmi sděluje. Realitní makléř tudíž odpovídá za správnost těchto informací.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 1. 2. 2019, čj. 62 A 164/2017-49)

Věc: Společnost s ručením omezeným COLOSEUM NEMOVITOSTI proti České obchodní inspekci o uložení pokuty.

Žalobkyně jako zprostředkovatel nabízela ke koupi byt 3+1 v Brně. V inzerátu žalobkyně ke dni 24. 2. 2016 byla uvedena plocha bytu 82 m². Údaj o velikosti bytu byl následně dodatečně upraven na 75 m².

Rozhodnutím žalované ze dne 3. 5. 2017 bylo částečně zrušeno, částečně změněno a ve zbytku potvrzeno prvostupňové rozhodnutí ředitele inspektorátu České obchodní inspekce Jihomoravského a Zlínského kraje ze dne 2. 1. 2017, kterým byla žalobkyni uložena pokuta mimo jiné z důvodu porušení zákazu používání nekalých obchodních praktik dle § 24 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně spotřebitele.

Proti rozhodnutí žalované podala žalobkyně žalobu, jelikož byla napadeným i jemu předcházejícím rozhodnutím zkrácena na svých právech a byla jí uložena pokuta za skutek, kterého se nedopustila. Žalobkyně nenaplnila objektivní skutkovou podstatu správního deliktu. Při prodeji bytové jednotky uvedla informace, které jí

byly poskytnuty prodávajícím. Žalovaná vycházela z nesprávné úvahy, že „[...] jakékoliv sdělení spotřebiteli, u kterého se později ukáže, že neodpovídá reálnému stavu věci, je klamavou praktikou [...]“. Prodávající (vlastník bytu) v nabídkovém listu uvedl, že plocha bytu činí cca 80 m². Po zohlednění předpokládané plochy balkónu proto žalobkyně v inzerátu uvedla údaj 82 m². Žalobkyně dále namítla, že spotřebitel zasahoval do pracovních verzí smluv, a proto byl-li pro něho údaj o ploše bytu zásadní, jistě by trval na zakotvení údaje o ploše bytu v kupní smlouvě. Podle žalobkyně nebylo její povinností (v rámci povinností zprostředkovatele) aktivně vyhledávat a ověřovat informace od prodávajícího. Z § 2446 odst. 1 občanského zákoníku je podle žalobkyně zřejmé, že informační povinnost zprostředkovatele (žalobkyně) se vztahuje pouze na ty skutečnosti, které zprostředkovatel získá v rámci plnění povinností dle zprostředkovatelské smlouvy, případně na takové informace, které mu jsou známy z jeho činnosti. Průměrný spotřebitel, který je v rozumné míře pozorný a opatrný, nemohl být informací o ploše bytu veden k rozhodnutí o koupi bytu, které by jinak neučinil. Inzerát byl podle žalobkyně pouze prvotní informací; postupně následovala další jednání a poskytování informací. Žalobkyně dále namítala, že součástí plochy bytu byla také plocha sklepa a informace o ploše bytu tak nebyla všeobíhající. Spotřebitel navíc dne 25. 2. 2016 obdržel od realitního makléře prostřednictvím e-mailu půdorys bytu s vyznačenou výměrou některých místností a s rozměry všech místností bytu. Spotřebitel tak měl možnost si skutečnou výměru bytu ověřit. Skutečnou plochu bytu bylo možné ověřit také v průběhu prohlídky bytu. V inzerátu byl navíc obsažen popis hlavních místností včetně jejich výměry a tyto výměry v součtu 82 m² nedosahovaly. Ve spojení s dalšími informacemi v inzerátu nemohl spotřebitel dospět k závěru o tom, že plocha bytu činí 82 m². Spotřebitel byt fyzicky viděl – jestliže by se mu byt nelíbil, jistě by jej nekoupil; „[...] spotřebitel nejen, že kupní smlouvu dne 15. 3. 2016 uzavřel po předchozí prohlídce, ale kupní cenu také zaplatil, a to v době, kdy již věděl, jaká je výměra bytové jednotky [...]“.

Žalovaná odkázala na napadené rozhodnutí a uvedla, že přestože žalobkyně působila jako zprostředkovatel, dopadaly na ni také povinnosti plynoucí ze zákona o ochraně spotřebitele, a to včetně povinnosti jednat v souladu s požadavky odborné péče. Podle žalované tak měla žalobkyně poskytovat spotřebiteli pouze „[...] pravdivé, úplné, srozumitelné, jednoznačné, zřetelné a ověřené informace [...]“. Spotřebitel vycházel z původní informace, že výměra bytu je 82 m². To, že žalobkyně vycházela z informací od prodávajícího, ji nezabavilo odpovědnosti za řádné uvádění informací. V nyní posuzované věci nebylo podle žalované rozhodné, zda spotřebitel byt koupil; podstatné bylo, že informace o výměře bytu mohla ovlivnit úvahu spotřebitele o koupi bytu. Nadto podle žalované rozdíl mezi deklarovanou a skutečnou plochou bytu byl větší (7 m²). Podle žalované nelze po spotřebiteli, který spoléhá na poctivost prodávajícího, požadovat, aby si podávané informace ověřoval a vypočítával výměru bytu.

Krajský soud v Brně žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

IV.

Posouzení věci

(...)[9] Klíčové v nyní posuzované věci je právní posouzení, zda žalobkyně jako realitní makléř (zprostředkovatel) nese odpovědnost za chybně uvedenou výměru nabízeného bytu, přestože údaj o ploše bytu převzala žalobkyně od vlastníka bytu (prodávajícího).

[10] Z podnětu spotřebitele ze dne 25. 4. 2016 soudu vyplývá, že po podepsání kupní smlouvy spotřebitel zjistil, že výměra užitné plochy bytu byla 75 m², tedy o 7 m² méně, než bylo uvedeno v inzerátu žalobkyně (82 m²), a že vzhledem k důvěře v realitní kancelář (tedy v žalobkyni) neměl důvod pochybovat o správnosti poskytnutých údajů.

[11] Správním spisem prochází inzerát na webových stránkách žalobkyně, který byl předložen v rámci kontroly dne 12. 5. 2016. Z inzerátu plyne, že žalobkyně jako zprostředkovatel nabízela ke koupi byt 3+1 v Brně. V inzerátu žalobkyně mimo jiné uvedla: „[...] byt je v OV, celková podlahová plocha je 75 m². Byt je situován v 3.NP/9. NP, okna jsou v bytě plastová, vytápění a ohřev je centrální. Dispozice: kuchyň 12,1 m², obývací pokoj 15,7 m², pokoj 13,8 m², ložnice 12,2 m², chodba 8 m², komora 2,7 m², na podlaze v pokojích jsou koberce a PVC. K bytu náleží

sklepní kóje a komora na patře, tudíž je dostatek úložného prostoru, parkování auta je možné před domem, k užívání je zde také sušárna a kolárna [...]“. Mgr. Hubený, advokát spotřebitele, který podal podnět prvostupňovému správnímu orgánu, v e-mailu ze dne 2. 6. 2016, který byl adresován prvostupňovému správnímu orgánu, uvedl, že obsah inzerátu byl „[...] *dodatečně pozměněn na údaj 75 m², avšak již ze samotné adresy webové stránky a názvů obrázků umístěných na webové stránce je zřejmý původní a originální stav, jak byl obsah vytvořen a na internetu zveřejněn. Je zřejmé, že být došlo na webové stránce ke změnám, tak tyto ani ex post nebyly důsledné a stále lze ověřit původní stav, kterým je inzerce údaje 82 m². Zejména je z uvedení zřejmé spolu se vším, co bylo mým klientem sděleno a doloženo, že obsah webu byl takový, jak klient uvádí [...]“.* Svá tvrzení zmocněnec spotřebitele doložil dne 24. 5. 2016 kopiemi náhledů na webovou stránku s inzerátem na prodej bytu na CD. Na CD byla také umístěna videa, ze kterých je patrné, že při využití služby „google archive“ byla v inzerátu žalobkyně ke dni 24. 2. 2016 uvedena plocha bytu 82 m². Spotřebitel (jeho zmocněnec) dne 24. 5. 2016 dále zaslal prvostupňovému správnímu orgánu e-mail, jehož přílohou byla e-mailová komunikace vedená ve dnech 28. 3. 2016 a 29. 3. 2016 mezi spotřebitelem a žalobkyní (realitním makléřem). Z doložených e-mailů soudu vyplývá, že spotřebitel pojal pochybnost o skutečné ploše bytu po vyhotovení znaleckého posudku pro banku; v odpovědi na dotaz spotřebitele žalobkyně uvedla, že vycházela z informací prodávajícího a že skutečná plocha bytu je 74,93 m² bez započítání plochy balkónu (2,3 m²).

[12] Ze spotřebitelem doložených podkladů, které procházejí správním spisem, tedy soudu vyplývá, že původní inzerát na prodej bytu obsahoval údaj o ploše 82 m².

[13] Z půdorysu bytu, který prochází správním spisem, soudu plyne, že plocha bytu bez sklepa a balkónu byla přibližně 69 m². K tomuto rozměru dospěl soud součtem podlahových ploch jednotlivých místností bytu; tedy obývacího pokoje (15,77 m²), jídelního koutu (7,66 m²), kuchyně, koupelny a WC (8,63 m²), pokoje (13,84 m²), ložnice (12,28 m²), předsíně (8 m²) a šatny (2,77 m²). Z údajů ve správním spisu i z vyjádření žalobkyně je dále zřejmé, že k této ploše (69 m²) je třeba přičíst také plochu sklepa a komory na patře; z „*objednávkového listu*“ totiž plyne, že komora (2,25 m²) a sklep (3 m²) v součtu se samotnou plochou bytu činí cca 74 m² (jde tedy o plochu odpovídající údají cca 75 m²). Z vyjádření žalobkyně i spotřebitele, jak plynou z listin žurnalizovaných ve správním spisu, je zřejmé, že skutečná celková plocha bytu byla 75 m²; ostatně z e-mailové komunikace mezi spotřebitelem a žalobkyní plyne, že k obdobnému závěru dospěla také znalkyně při zpracování posudku pro účely hypotéky. Soud tak má za prokázané, že skutečná plocha bytu (včetně sklepa a komory na chodbě) byla 75 m².

[14] Podle § 24 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně spotřebitele ve znění účinném do 30. 6. 2017 „*se výrobce, dovozce, vývozce, dodavatel, prodávající nebo jiný podnikatel dopustí správního deliktu tím, že poruší zákaz používání nekalých obchodních praktik*“. Podle § 4 odst. 4 zákona o ochraně spotřebitele se zakazuje „*užívání nekalé obchodní praktiky před rozhodnutím ohledně koupě, v průběhu rozhodování a po učinění rozhodnutí*“. Podle § 5 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele „*se obchodní praktika považuje za klamavou, pokud obsahuje věcně nesprávnou informaci a je tedy nepravdivá, což vede nebo může vést spotřebitele k rozhodnutí ohledně koupě, které by jinak neučinil*“. Podle § 4 odst. 3 zákona o ochraně spotřebitele se nekalou obchodní praktikou rozumí také klamavé konání dle § 5 téhož zákona. Podle § 4 odst. 4 zákona o ochraně spotřebitelů „*se užívání nekalé obchodní praktiky před rozhodnutím ohledně koupě, v průběhu rozhodování a po učinění rozhodnutí zakazuje*“.

[15] Smyslem zákazu klamavé reklamy (jako nekalé obchodní praktiky) je, aby průměrný spotřebitel, který má dostatek informací a je v rozumné míře opatrný a pozorný s ohledem na sociální, kulturní a jazykové faktory (odst. 18 preamble směrnice o nekalých obchodních praktikách), učinil informovanou, účelnou (odst. 14) a svobodnou (odst. 16) volbu. Byť jsou tedy spotřebitelé skupinou, která je obecně zranitelná nekalými obchodními praktikami, a unijní právo proto spotřebitele chrání, při úvahách o průměrném spotřebiteli je nutné vycházet z toho, že průměrný spotřebitel je v rozumné míře opatrný a pozorný. Rozumnou mírou opatrnosti a pozornosti je třeba dovozovat i ve vztahu k charakteru obchodu, jehož se spotřebitel účastní.

[16] Soud dává žalované za pravdu v tom, že rozdílná informace o ploše bytu může vést spotřebitele k rozhodnutí o koupi bytu, kterou by spotřebitel jinak neučinil. Plocha bytu podle přesvědčení soudu poskytuje spotřebiteli referenční informaci o ceně bytu v přepočtu na metr čtvereční i referenční informaci o celkové spotřebitelské hodnotě bytu (včetně reálné využitelnosti bytu). Na základě tohoto údaje může spotřebitel byty porovnávat a může vyhodnocovat, zda byty o stejném počtu pokojů jsou uživatelsky srovnatelné, či zda se co do

hodnoty či pohody bydlení z důvodu většího prostoru odlišují. Kupříkladu v nyní posuzované věci mohla informace o ploše bytu sloužit k úvaze spotřebitele, zda kupní cena ve výši 2 690 000 Kč (jak plyne z kupní smlouvy žurnalizované ve správním spise) je přiměřená ve vztahu k bytům o stejném počtu pokojů a stáří v dané lokalitě. Stejně tak nelze přehlížet, že plocha bytu má nepochybně vliv na určení jeho hodnoty ve znaleckém posudku a na to navazující dostupnost úvěru pro spotřebitele za účelem financování koupě bytu. To, že plocha bytu nebyla uvedena v navazujících dokumentech (kupříkladu v samotné kupní smlouvě), mohlo být způsobeno i tím, že dle § 8 písm. d) zákona č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon), není plocha bytu údajem nezbytným pro zápis vlastnického práva k dotčenému bytu do katastru nemovitostí. Jestliže skutečná plocha bytu činila pouze 75 m², zatímco žalobkyně v inzerátu uváděla plochu bytu 82 m², a tedy rozdíl v m² dosahoval 10 % skutečné plochy bytu, bylo uvedení nepravdivé informace způsobilé věst spotřebitele k rozhodnutí o koupi bytu, které by při znalosti skutečné plochy bytu nemusel učinit (§ 5 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele). To, že spotřebitel uhradil kupní cenu v situaci, kdy si byl již vědom, že plocha bytu byla menší, než bylo původně žalobkyní inzerováno, je přitom podle soudu pouze důsledkem povinností plynoucích pro spotřebitele z již uzavřené kupní smlouvy.

[17] Dále tedy musel soud v mezích uplatněných žalobních bodů posoudit, zda uvedení nepravdivého údaje o ploše bytu ve smyslu § 5 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele bylo přičitatelné žalobkyni.

[18] Podle § 4 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele je obchodní praktika „nekalá, je-li v rozporu s požadavky odborné péče a podstatně narušuje nebo je způsobila podstatně narušit ekonomické chování spotřebitele, kterému je určena, nebo který je jejím působení vystaven, ve vztahu k výrobku nebo službě. Je-li obchodní praktika zaměřena na určitou skupinu spotřebitelů, posuzuje se podle průměrného člena této skupiny.“ Odbornou péčí se dle § 2 odst. 1 písm. p) zákona o ochraně spotřebitele rozumí úroveň zvláštních dovedností a péče, kterou lze od podnikatele ve vztahu ke spotřebiteli rozumně očekávat a která odpovídá poctivým obchodním praktikám nebo obecným zásadám dobré víry v oblasti jeho činnosti. Obchodní činnost žalobkyně spočívala mimo jiné ve zprostředkování prodeje nemovitých věcí, jak je zřejmé z prezentace žalobkyně (realitního makléře) na jejich webových stránkách, která prochází správním spisem. Zároveň se žalobkyně prezentovala jako profesionál: „[...] *dbáme na to, aby byl každý jednotlivý případ řešen individuálně a na bezkonkurenční profesionální úrovni [...] všichni makléři jsou systematicky a odborně proškolení a mohou být v terénu pouze tehdy, pokud splňují naše vysoké standardy na realitní odbornost, potřebné znalosti realitního trhu, pravdomluvnost, férovost, obchodní dovednosti a jiné [...]*“. Jestliže spotřebitel zvažoval nákup nemovité věci prostřednictvím realitního makléře (tu žalobkyně), jistě nebylo namístě po spotřebiteli vyžadovat, aby přepočítával číselné údaje na makléřem poskytnutém půdorysu bytu, neboť spotřebitel důvodně očekával, že žalobkyně prezentující se jako profesionál mu poskytuje pravdivé údaje. Realitní makléř tu v obecném chápání nemůže být považován toliko za (zjednodušeně řečeno) správce databáze o dostupných nemovitostech, jejíž existence a aktualizace umožňuje nemovitosti komfortně pořizovat, nýbrž za vskutku profesionálního, a tedy důvěryhodného, partnera při jejich pořizování. Důsledkem chápání jeho postavení coby profesionála v právě uvedeném smyslu je nutně i předpoklad důvěry v informace, které při obchodování s nemovitostmi sděluje. Zároveň podle zdejšího soudu nelze očekávat, že spotřebitel při fyzické prohlídce bytu odhalí rozpor v udávané a skutečné výměře bytu, jestliže tento rozdíl činí jednotky m², byť v rozsahu 10 % plochy bytu.

[19] Přestože není činnost realitních makléřů v České republice regulována speciálním právním předpisem, ve spotřebitelských věcech (jakou je i nyní posuzovaná věc) na realitní makléře (tu žalobkyni) nepochybně dopadaly povinnosti stanovené zákonem o ochraně spotřebitele. Jestliže žalobkyně poskytla spotřebiteli chybný údaj o ploše bytu, jednala v rozporu s požadavky odborné péče. Okolnost, že žalobkyně vycházela z chybných údajů poskytnutých prodávajícím, mohla mít vliv na úvahy o výši pokuty, nikoli na naplnění zákonných znaků klamavé (a tedy i nekalé) obchodní praktiky ve smyslu § 4 odst. 1 a § 5 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele. Jestliže tedy žalobkyně poskytla spotřebiteli chybné údaje o výměře bytu, dopustila se dle § 24 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně spotřebitele správného deliktu tím, že porušila zákaz používání nekalých obchodních praktik. Bylo na žalobkyni – jako na profesionálovi, jehož obchodní činnost spočívala ve zprostředkování prodeje nemovitých věcí – aby si údaje poskytnuté prodávajícím ověřila. Uvedení nepravdivého údaje o ploše bytu bylo tudíž podle soudu jasně přičitatelné žalobkyni. (...)

Pobyt cizinců: povolení k trvalému pobytu; pojem „podvodné jednání“

k § 77 odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (v textu jen „zákon o pobytu cizinců“), ve znění účinném do 17. 12. 2015

k čl. 9 odst. 1 písm. a) směrnice 2003/109/ES o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty

k § 209 zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku, ve znění zákonů č. 86/2015 Sb. a č. 455/2016 Sb.

k § 12 nařízení vlády č. 31/2016 Sb., o prokazování znalosti českého jazyka pro účely získání povolení k trvalému pobytu

I. Zrušit platnost povolení k trvalému pobytu podle § 77 odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců, je možno pouze tehdy, pokud je přítomen také aspekt podvodného jednání, jak plyne z výkladu konformního s čl. 9 odst. 1 písm. a) směrnice 2003/109/ES o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty. Zde obsažený požadavek, aby právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta bylo získáno „podvodným jednáním“, nutně neznamená, že při jeho získání byl spáchán trestný čin „podvodu“ splňující všechny znaky skutkové podstaty obsažené v § 209 zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku.

II. Takovým podvodným jednáním je i předložení osvědčení o znalosti českého jazyka (§ 12 nařízení vlády č. 31/2016 Sb.) pro účely získání povolení k trvalému pobytu, které prokazuje úspěšné složení zkoušky, přestože zkouška byla složena neúspěšně a cizinec si musel být vědom, že při zkoušce neuspěl.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 4. 2019, čj. 9 Azs 392/2018-48)

Prejudikatura: č. 3448/2016 Sb. NSS; rozsudky Soudního dvora ze dne 10. 4. 1984, *Von Colson a Kamann proti Land Nordrhein-Westfalen* (C-14/83, Recueil, s. 1891) a ze dne 14. 3. 2019, *Y. Z. a další* (C-557/17).

Věc: Pham X. D. proti Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců o povolení k trvalému pobytu, o kasační stížnosti žalobce.

Rozhodnutím ze dne 9. 8. 2017 zrušilo Ministerstvo vnitra žalobci platnost povolení k trvalému pobytu podle § 77 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců a stanovilo mu lhůtu k vycestování z území v délce 30 dnů od právní moci rozhodnutí. Důvodem bylo, že žalobci bylo povolení k trvalému pobytu uděleno dne 22. 6. 2015 mimo jiné na základě osvědčení o znalosti českého jazyka pro účely získání povolení k trvalému pobytu (dále jen „osvědčení“) vystaveného Střední průmyslovou školou strojírenskou a Jazykovou školou s právem státní jazykové zkoušky Kolín (dále jen „jazyková škola“). Podle osvědčení vykonal žalobce jazykovou zkoušku dne 3. 12. 2014. Jazyková škola však dne 23. 5. 2016 informovala Ministerstvo vnitra, že žalobce se sice toho dne zkoušky zúčastnil, šlo o zkoušku opakovanou, ovšem zkoušku nesložil a osvědčení mu nebylo vystaveno, což následně vyplynulo i z protokolů z jazykové zkoušky. Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí odvolání, které žalovaná zamítla rozhodnutím ze dne 16. 11. 2017.

Proti rozhodnutí žalované podal žalobce žalobu k Městskému soudu v Praze. Ten žalobu rozsudkem ze dne 18. 10. 2018, čj. 6 A 243/2017-61, zamítl. Konstatoval, že žalobce si musel být vědom toho, že zkoušku nesložil, a pokud předložil příslušné osvědčení o složení zkoušky, činil tak s vědomím, že údaje v tomto osvědčení nemohou odpovídat skutečnosti. Tím byla dostatečně naplněna subjektivní stránka jednání, které je možné podřadit pod definici „podvodu“ podle článku 9 odst. 1 písm. a) směrnice Rady 2003/109/ES o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty (dále jen „směrnice 2003/109/ES“).

Za nedůvodnou a účelovou označil městský soud žalobcovu námitku, že nevěděl, jak příslušná zkouška probíhá. Skutečnost, zda zkoušku vykonal a převzal o tom osvědčení, či nevykonal a takové osvědčení mu nebylo vydáno, je dostatečně obecně srozumitelná a natolik triviální, že si jí musel být jako dospělý člověk vědom.

Nebylo ani potřeba provádět ve správním řízení dokazování k otázce, zda má příslušné znalosti z českého jazyka, neboť důvodem pro zrušení povolení k trvalému pobytu byla skutečnost, že předložil příslušné osvědčení, které ve skutečnosti neosvědčovalo složení příslušné zkoušky z jazyka. Nebylo podstatné, zda žalobce měl, či neměl znalost českého jazyka na příslušné úrovni, ale že trvalý pobyt byl udělen na základě předloženého osvědčení, v němž podstatné údaje neodpovídaly skutečnosti. K presumpci správnosti osvědčení coby veřejné listiny městský soud připomněl, že sdělení ředitele školy vyvrátilo zásadní skutečnost, kterou mělo příslušné osvědčení osvědčovat, tedy to, že zkouška byla úspěšně vykonána. Osvědčení tak bylo zpochybněno v samém základu od orgánu, který je údajně vydal, a skutečnost v něm uvedená tak nemůže být považována za osvědčenou.

Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. Namítal, že byl při převzetí i předložení osvědčení v dobré víře, že zkoušku úspěšně složil. Podle městského soudu si musel být vědom, že zkoušku nesložil, ovšem zdůvodnění rozsudku neobsahovalo žádnou úvahu, jak městský soud k tomuto závěru dospěl. Stejně tak ani správní orgány nijak neprokázaly, že mu bylo známo, že podle záznamových archů nesložil zkoušku úspěšně, a že tedy jednal podvodně.

Dále tvrdil, že jeho jednání neobsahovalo žádný podvodný prvek, což je klíčové z pohledu § 77 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Toto ustanovení je transpozicí čl. 9 odst. 1 písm. a) směrnice 2003/109/ES. Ta podmiňuje zrušení povolení k trvalému pobytu prokázáním podvodného jednání cizince. Takové jednání mu však prokázáno nebylo. Ustanovení § 77 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců sice požadavek podvodného jednání ze strany cizince neobsahuje, tím se však dostává se směrnicí 2003/109/ES do rozporu. Městský soud se k rozporu mezi unijní a vnitrostátní úpravou nijak nevyjádřil, čímž zatížil svůj rozsudek nepřezkoumatelností.

Podle žalované sice dostává ke zrušení povolení k pobytu podvodné jednání kohokoli, nikoli samotného cizince, takový výklad by však vedl k režimu kolektivní viny. Stěžovatel sám mohl být obětí podvodu nebo mohlo dojít k administrativnímu pochybení na straně školy. Městský soud vůbec nezvažoval variantu, že stěžovatel nevykonal zkoušku, aniž o tom věděl, a přesto mu bylo osvědčení vydáno a on je v dobré víře převzal. V tomto směru se městský soud dostatečně nezabýval jeho námitkami. Stěžovatel se rozhodně nedopusťil podvodu ve smyslu českého trestního práva a jeho údajné podvodné jednání nebylo postaveno najisto, jak vyžaduje směrnice 2003/109/ES.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

III.

Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

(...) [13] Stěžovateli bylo povolení k trvalému pobytu zrušeno na základě § 77 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, podle něhož „*Ministerstvo zruší platnost povolení k trvalému pobytu, jestliže [...] b) cizinci byl trvalý pobyt povolen na základě předložených padělaných anebo pozměněných náležitostí nebo náležitostí, v nichž uvedené údaje podstatně pro posouzení žádosti neodpovídají skutečnosti, [...]*“.

[14] Toto povolení bylo původně vydané Ministerstvem vnitra dne 22. 6. 2015 na základě § 68 téhož zákona poté, co stěžovatel předložil doklady požadované v jeho § 70. Mezi ně patří podle § 70 odst. 2 písm. h) také „*doklad prokazující požadovanou znalost českého jazyka vydaný školou, která je uvedena v seznamu škol oprávněných provádět zkoušky znalosti českého jazyka stanoveném vyhláškou Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy (§ 182a odst. 2) [...], není-li dále stanoveno jinak*“.

[18] Další námitka je založena na tvrzení, že městský soud dostatečně neodůvodnil svůj závěr, že si stěžovatel musel být vědom toho, že zkoušku dne 3. 12. 2014 nesložil. Městský soud k tomu v bodě [10] rozsudku uvedl: „*V odůvodnění napadeného rozhodnutí je dostatečně konkrétně popsáno, z čeho se taková zkouška skládá a jak ji neúspěšně na druhý pokus skládal žalobce, z tohoto popisu je podle soudu naprosto zřejmé, že žalobce si musel být vědom toho, že zkoušku nesložil, proto pokud předložil příslušné osvědčení o složení zkoušky, činil tak s vědomím, že skutečnosti v tomto osvědčení nemohou odpovídat skutečnosti. Tím je podle názoru soudu dostatečně naplněná subjektivní*

stránka takového jednání v tom smyslu, že takové jednání je možné podřadit pod definici ‚podvodu‘ podle článku 9 odst. 1 směrnice, jehož se žalobce dovolával. Žádný rozpor úpravy na unijní a národní úpravy tak soud v tomto směru nespátňuje, proto není možné z tohoto důvodu napadené správní rozhodnutí rušit pro rozpor s právem EU.“

[19] Tato úvaha je jistě stručná, to je však dáno tím, že se městský soud ztotožnil s podrobným věcným posouzením v rozhodnutí žalované, na které zde výslovně odkázal. Ani z pohledu Nejvyššího správního soudu není k posouzení provedenému na stranách 7 a 8 napadeného rozhodnutí žalované co dodat. Žalovaná zde připomněla, že stěžovatel, který se k jazykové zkoušce dostavil dne 3. 12. 2014, si musel být vědom toho, že úspěšné složení může konstatovat výhradně zkušební komise. Měl zkušenosti s tím, jak tato zkouška probíhá, neboť ji již předtím neúspěšně skládal. Z dokumentace vedené jazykovou školou a založené nyní ve správním spise bylo zjevné, že neuspěl v písemné části, neboť v části čtení s porozuměním dosáhl jen 8 bodů a v části poslech s porozuměním jen 5 bodů, přestože v obou případech by k postupu do ústní části potřeboval získat alespoň 12 bodů. K ústní části zkoušky nebyl vůbec připuštěn, z čehož mu muselo být zřejmé, že ve zkoušce neuspěl. I podle Nejvyššího správního soudu je z tohoto popisu žalované, na který městský soud odkázal, zcela zjevné, že nemohl být v dobré víře, že uspěl. Stěžovatelem v žalobě naznačovaná představa, že se cizinci dostavují k vykonání této zkoušky, aniž by vůbec znali nezákladnější podmínky jejího úspěšného složení, a tedy aniž by na jejím konci vůbec pochopili, zda ji absolvovali, je podle Nejvyššího správního soudu neuvěřitelná. Nelze tedy uvěřit tvrzení, že stěžovatel neuspěl ve dvou ze tří částí písemné zkoušky, vůbec nebyl připuštěn k části ústní, a přesto odešel s pocitem, že ve zkoušce uspěl.

[20] Za této situace nemohl být v dobré víře, když ke své žádosti o povolení k trvalému pobytu přiložil osvědčení, podle něhož při zkoušce dne 3. 12. 2014 znalost českého jazyka prokázal. Naopak si musel být vědom, že pozitivní osvědčení, které navzdory negativnímu výsledku zkoušky k žádosti přiložil, je buď padělané, nebo pozměněné nebo že přinejmenším údaje v něm obsažené neodpovídají skutečnosti. Kterákoli z těchto tří možností dostačuje podle § 77 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců ke zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu.

[21] Je pravdou, že zákon o pobytu cizinců je třeba vykládat konformně se směrnicí 2003/109/ES, jak konstatoval Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 15. 6. 2016, čj. 9 Azs 95/2016-29, č. 3448/2016 Sb. NSS, jehož právní věta zní: „*Stanoví-li zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, pro přiznání postavení rezidenta podmínku získání trvalého pobytu, musí být i podmínky trvalého pobytu vykládány v souladu s požadavky směrnice Rady č. 2003/109/ES o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícím rezidenty. Splnění podmínky nepřetržitého pětiletého pobytu cizince na území České republiky se v důsledku nepřímého účinku článku 4 citované směrnice zkoumá ke dni podání žádosti o trvalý pobyt.*“ V bodech [24] a [25] téhož rozsudku pak v návaznosti na rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 10. 4. 1984, *Von Colson a Kamann proti Land Nordrhein-Westfalen*, C-14/83, Recueil, s. 1891, vyložil, že zásada nepřímého účinku směrnic „*ukládá správním i soudním orgánům vykládat a uplatňovat právní předpisy přijaté za účelem provádění směrnice v souladu s požadavky práva Společenství v celém rozsahu, v němž jim vnitrostátní právo poskytuje určitý prostor pro uvážení. Pro užití nepřímého účinku musí být dodržena podmínka, že vnitrostátní předpis je takového výkladu schopen. [...] Umožňují-li vnitrostátní interpretační techniky vyložit dané vnitrostátní ustanovení několika způsoby, má správní orgán, jakož i soud povinnost použít ten výklad, který je nejbližší smyslu a cíli odpovídajícího unijního ustanovení. Pokud je tedy ustanovení zákona nejasné, neurčitě nebo není definováno, nelze ani určit, zda je se směrnicí v rozporu. Ze svého principu nemůže být nepřímý účinek nikdy contra legem. Jak bylo uvedeno výše, může však jít i v neprospěch jednotlivce.*“

[22] Ustanovení § 77 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců je tedy třeba vykládat konformně s čl. 9 odst. 1 písm. a) směrnice 2003/109/ES, který transponuje do českého práva. Toto ustanovení zní: „*1. Dlouhodobě pobývajícím rezident ztrácí nárok na právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta, jestliže*

a) bylo zjištěno, že právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta bylo získáno podvodem; [...]“

[23] Česká a unijní úprava zde nejsou v rozporu, jak tvrdí stěžovatel, neboť vnitrostátní ustanovení lze vyložit souladně s požadavky právě citovaného článku směrnice 2003/109/ES. Z povinnosti vykládat § 77 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců konformně s citovaným ustanovením směrnice plyne, že k naplnění jeho podmínek je potřebný taktéž aspekt podvodného jednání, byť v samotném zákonném ustanovení není výslovně

uveden. Jinak řečeno, ke zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu je možno přistoupit pouze tehdy, pokud jsou cizincem předloženy náležitosti padělané, anebo pozměněné, v takovém případě je totiž aspekt „podvodnosti“ obsažen již v samotném pojmu padělání či pozměnění, anebo pokud cizinec předloží náležitosti, v nichž uvedené údaje podstatně pro posouzení žádosti neodpovídají skutečnosti, a to z důvodu podvodného jednání.

[24] Stěžovatel ovšem jde ve svém výkladu citovaného ustanovení ještě dál a tvrdí, že nestačí jen přítomnost podvodného jednání, ale že musí jít o podvod přispatelný samotnému cizinci. K tomu pak uvádí, že on sám se podvodu nedopustil, zejména pak ne podvodu ve smyslu § 209 trestního zákoníku. K tomu je třeba nejprve vyjasnit, že z ničeho neplyne, že by podmínka „podvodu“ uvedená v čl. 9 odst. 1 písm. a) směrnice 2003/109/ES byla naplněna pouze spácháním trestného činu podvodu ve smyslu českého trestního zákoníku. Takový výklad by odporoval principu autonomního výkladu pojmů unijního práva, přičemž z ničeho neplyne, že by směrnice ke splnění této podmínky vyžadovala všechny znaky skutkové podstaty trestného činu podvodu (popřípadě dokonce odsouzení za něj), tedy nejen uvedení v omyl, využití cizího omylu nebo zamlčení podstatné skutečnosti, ale také „sebeobohacení“ a způsobení škody nikoli nepatrné na cizím majetku. Navíc nelze přehlédnout, že jiné jazykové verze, které jsou i z hlediska českého práva stejně závazné jako jazyková verze česká, dávají pro toto odlišení terminologický podklad, když mluví spíše o „podvodném jednání“ než o „podvodu“ (příkladem možno uvést německé „auf täuschende Art und Weise erlangt hat“, anglické „fraudulent acquisition“, francouzské „l'acquisition frauduleuse“ či slovenské „zistenie podvodného získania“). Citovaný článek tedy požaduje, aby právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta bylo získáno „podvodným jednáním“ v obecném významu tohoto spojení, nikoli nutně aby bylo získáno „podvodem“ ve smyslu skutkové podstaty obsažené v § 209 trestního zákoníku.

[25] Je pravdou, že ve správním řízení ani v řízení před městským soudem nebylo prokazováno, zda a případně jakým způsobem se podvodného jednání dopustil sám stěžovatel. Ze samotného textu směrnice 2003/109/ES, a tedy ani z § 77 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců vykládaného konformně s ní, na první pohled neplyne, zda je nutné, aby se podvodného jednání dopustil přímo sám cizinec, o jehož povolení k trvalému pobytu jde, nebo zda za určitých podmínek stačí, že se tohoto podvodného jednání dopustil někdo jiný.

[26] Tuto spornou právní otázku nicméně nedávno v reakci na předběžnou otázku nizozemské Státní rady jasně vyřešil Soudní dvůr v rozsudku ze dne 14. 3. 2019, *Y. Z. a další*, C-557/17. Ten reagoval na případ, kdy bylo povolení k pobytu odňato otci rodiny, který v žádosti o pobytové povolení uváděl nepravdivé údaje o obchodní společnosti, již měl být zaměstnán, a v návaznosti na to byla odňata pobytová povolení také jeho manželce a jeho synovi, kteří se sami žádného podvodného jednání nedopustili a nesli pouze důsledky podvodného jednání spáchaného jinou osobou (otcem, respektive jeho údajným zaměstnavatelem), přičemž údajně ani nevěděli, že informace uvedené v jejich žádostech o získání povolení k pobytu jsou nepravdivé. Nizozemská Státní rada položila Soudnímu dvoru mimo jiné následující předběžnou otázku: „Musí být čl. 9 odst. 1 návěti a písm. a) směrnice [2003/109] vykládán v tom smyslu, že brání odnětí právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta v případě, kdy bylo toto postavení přiznáno na základě podvodných informací, avšak dlouhodobě pobývajícím rezidentem nevěděli, že tyto informace mají podvodnou povahu?“ Soudní dvůr na takto položenou otázku jednoznačně odpověděl: „Článek 9 odst. 1 písm. a) směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícím rezidenty, musí být vykládán v tom smyslu, že v případě, že bylo právní postavení dlouhodobě pobývajícím rezidentem přiznáno státním příslušníkům třetí země na základě pozměněných dokladů, okolnost, že tyto státní příslušníci o podvodné povaze těchto dokladů nevěděli, nebrání tomu, aby dotčený členský stát na základě tohoto ustanovení toto právní postavení odňal.“ V bodě [65] pak dodal, „že se nikdo nemůže dovolávat zachování práv, která byla nabyta podle směrnice 2003/109 prostřednictvím podvodu, nezávisle na tom, zda tento podvod byl či nebyl spáchán nositelem těchto práv nebo zda mu byl znám, protože rozhodující skutečností je, že nabytí uvedených práv bylo důsledkem podvodu.“ Jinak řečeno, není nutné, aby se podvodného jednání dopustil samotný cizinec. Podstatné je, že k podvodnému jednání dojde a že jej cizinec využije.

[27] Právě uvedená úvaha je nicméně pouze reakcí na tvrzení obsažené v bodě [3] kasační stížnosti, kde stěžovatel polemizoval s názorem žalované potvrzeným nyní Soudním dvorem, že ke zrušení povolení k trvalému pobytu postačuje i podvodné jednání jiné osoby než samotného cizince, o jehož povolení k pobytu jde. V nyní posuzovaném případě ovšem bylo pro zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu dostatečné již to, že bylo bez pochyb prokázáno, že se podvodného jednání dopustil sám stěžovatel. Výše již bylo rozebráno, že u jazykové

zkoušky neuspěl a musel si být svého neúspěchu vědom, a přesto předložil osvědčení tvrdící pravý opak. I samotné předložení osvědčení, které prokazuje úspěšné složení zkoušky, přestože zkouška byla složena neúspěšně a cizinec si musel být neúspěšného složení zkoušky vědom, je podle názoru Nejvyššího správního soudu nutno chápat jako „*podvodné jednání*“ ve smyslu čl. 9 odst. 1 písm. a) směrnice 2003/109/ES. Za této situace správní orgány nemusely zjišťovat, zda kromě podvodného jednání samotného stěžovatele, spočívajícího v předložení vědomě nepravdivého osvědčení Ministerstvu vnitra, bylo přítomno i další podvodné jednání spočívající ve vyhotovení tohoto osvědčení, ať už v podobě jeho zfalšování, pozměnění nebo třeba vyhotovení pracovníkem jazykové školy v důsledku korupce. I takové podvodné jednání jiné osoby, pokud by je stěžovatel využil ve svůj prospěch, by sice pohledem právě citovaného rozsudku Soudního dvora bylo dostatečné k naplnění podmínky podvodného jednání ve smyslu čl. 9 odst. 1 písm. a) směrnice 2003/109/ES; v nyní posuzovaném případě je však podstatné to, že se podvodného jednání spočívajícího ve vědomém předložení tohoto nepravdivého osvědčení dopustil sám stěžovatel.

3894

Kompetenční spory: pravomoc v případě nemajetkové újmy vzniklé vadným poskytováním poštovních služeb

k zákonu č. 29/2000 Sb., o poštovních službách a o změně některých zákonů (zákon o poštovních službách), ve znění účinném ke dni 13. 2. 2017

k § 7 odst. 1 občanského soudního řádu ve znění zákonů č. 519/1991 Sb., č. 30/2000 Sb. a č. 293/2013 Sb.

Projednání žaloby o peněžité zadostiučinění za nemajetkovou újmu, která měla žalobci jako adresátu vzniknout v důsledku vadného poskytování sjednané služby doručky (ve smyslu zákona č. 29/2000 Sb., o poštovních službách), je v pravomoci soudů rozhodujících v občanském soudním řízení (§ 7 odst. 1 o. s. ř.).

(Podle usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 20. 3. 2019, čj. Konf 45/2018-12)

Věc: Spor o pravomoc mezi Českým telekomunikačním úřadem, Obvodním soudem pro Prahu 1 a Městským soudem v Praze, za účasti žalobce Josefa Š. a žalovaného státního podniku Česká pošta, ve věci příměřeného zadostiučinění za nemajetkovou újmu.

Návrhem doručeným zvláštnímu senátu dne 8. 11. 2018 se Český telekomunikační úřad (dále jen „Úřad“) domáhal, aby zvláštní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb. rozhodl kompetenční spor ve věci vedené u Obvodního soudu pro Prahu 1 pod sp. zn. 23 C 101/2017.

Žalobce požádal dne 13. 2. 2017 pomocí tiskopisu „Žádost/opatření adresáta v souvislosti s dodáním poštovních zásilek a poukázaných peněžních částek v místě určeném v poštovní adrese“ o změnu místa dodání (doručení) veškerých zásilek. Podle žalobního tvrzení pracovníci žalované na tuto žádost nereagovali a chaoticky rozesílali nebo vraceli doručované zásilky na jiné adresy. Proto se žalobce obrátil se žalobou na Okresní soud v Olomouci a domáhal se zaplacení částky 95 000 Kč jako odškodnění za nemajetkovou újmu, neboť s pracovníky žalované není možné se dohodnout na způsobu doručování zásilek.

Usnesením ze dne 9. 5. 2017, čj. 12 C 109/2017-5, vyslovil Okresní soud v Olomouci svou místní nepřislusnost s tím, že po právní moci usnesení bude věc postoupena Obvodnímu soudu pro Prahu 1.

Obvodní soud pro Prahu 1 (dále jen „soud prvního stupně“) usnesením ze dne 12. 1. 2018, čj. 23 C 101/2017-37, řízení zastavil s tím, že po právní moci usnesení bude věc postoupena Úřadu.

Městský soud v Praze (dále jen „odvolací soud“) ve věci odvolání žalobce usnesením ze dne 10. 5. 2018, čj. 28 Co 133/2018-48, potvrdil usnesení soudu prvního stupně.

Odvolací soud uvedl, že se v daném případě žalobce domáhá náhrady škody (majetkové a nemajetkové újmy), kterou mu žalovaná měla způsobit porušením smluvního ujednání účastníků v souvislosti s dodáním poštovních zásilek. Na základě § 6a zákona o poštovních službách ve spojení s § 36a odst. 1 písm. e) téhož zákona dospěl odvolací soud k závěru, že soudům nenáleží projednávat a rozhodovat reklamace vad poskytované poštovní služby. Do pravomoci soudů náleží rozhodovat o žalobách občanů o náhradu škody podaných vůči poště až poté, co nároky tohoto druhu nebyly žalobci (poškozenému) přiznány rozhodnutím Úřadu.

Úřad v návrhu na řešení negativního kompetenčního sporu uvedl, že odmítá svou kompetenci k rozhodnutí sporu o částku 95 000 Kč s příslušenstvím z titulu nemajetkové újmy, neboť v rámci námitkového řízení je oprávněn rozhodnout o vyřízení reklamace vad poskytované poštovní služby (tj. posoudit, zda reklamace byla vyřízena řádně, či nikoliv) a o právech a povinnostech účastníků řízení vyplývajících z poštovní smlouvy nebo zákona o poštovních službách. Z uvedeného zákona přitom dle Úřadu vyplývá, že může rozhodovat o náhradě škody vzniklé ztrátou, poškozením nebo úbytkem obsahu poštovní zásilky, případně, pokud to bylo sjednáno, i o náhradě jinak vzniklé škody na poštovní zásilce.

Žalobce se dožaduje „odškodnění za nemajetkovou újmu, neboť s pracovníky žalované se není možné dohodnout na způsobu doručování úředních zásilek“. Ze žaloby ani jejího doplnění dle Úřadu nevyplývá, že by žalobce uplatnil reklamaci vad poskytované poštovní služby, resp. že podává námitku proti vyřízení takové reklamace. O právech a povinnostech vyplývajících z poštovní smlouvy nebo zákona o poštovních službách může Úřad rozhodnout pouze v rámci námitkového řízení. Poštovní podmínky žalované ani zákon o poštovních službách přitom nepočítají s náhradou nemajetkové újmy (ve smyslu § 2894 odst. 2 občanského zákoníku z roku 2012), ale pouze s náhradou škody vzniklé na poštovní zásilce.

Na základě uvedeného má Úřad za to, že není příslušným orgánem k rozhodnutí daného sporu, neboť mu zákon o poštovních službách nedává kompetenci rozhodnout o náhradě nemajetkové újmy.

Zvláštní senát rozhodl, že v dané věci má pravomoc rozhodovat soud. Zároveň zrušil výše citovaná rozhodnutí čj. 23 C 101/2017-37 a čj. 28 Co 133/2018-48.

Z odůvodnění:

[18] Řízení vedené na základě § 6a zákona o poštovních službách je specifickým typem sporného řízení, jehož předmětem může být pouze námitka proti vyřízení reklamace. Podmínkou zahájení řízení je skutečnost, že navrhovatel (odesílatel, nebo adresát) podal u provozovatele poštovních služeb reklamaci, která nebyla vyřízena ve stanovené lhůtě, nebo které nebylo ze strany provozovatele vyhověno (viz Buzek, L. *Zákon o poštovních službách. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 391).

[19] Na základě uvedeného je tak zřejmé, že k rozhodnutí předmětného sporu není dána pravomoc navrhovatele, neboť Úřad rozhoduje v řízení o námitce proti vyřízení reklamace vad poskytované poštovní služby, nadto se v daném případě nejedná ani o škodu vzniklou ztrátou, poškozením nebo úbytkem obsahu poštovní zásilky či jinak na poštovní zásilce vzniklé ve smyslu § 13 odst. 1 zákona o poštovních službách, ani o jiná práva a povinnosti účastníků řízení vyplývající z poštovní smlouvy nebo zákona o poštovních službách. Zákon v této věci nesvěřuje rozhodování Úřadu, nýbrž je tu založena obecná pravomoc soudu o věci rozhodnout (§ 7 odst. 1 o. s. ř.).