

SBÍRKA  
ROZHODNUTÍ  
NEJVYŠŠÍHO  
SPRÁVNÍHO  
SOUDU

7<sup>2022 / XX. ROČNÍK / 31. 7. 2022</sup>

## OBSAH

4347	Ochrana přírody a krajiny: účastenství občanského sdružení zabývajícího se ochranou přírody ve správním řízení; informace o zahajovaných správních řízeních .....	534
	Řízení před soudem: nezákonný zásah správního orgánu.....	534
4348	Místní referendum: totožnost hlasované otázky.....	537
4349	Stavební zákon: jiný veřejně přístupný přístřešek; posouzení dočasnosti stavby.....	543
4350	Státní památková péče: udržovací práce v interiéru domu nacházejícího se v památkové zóně; povinnost vyžádat si závazné stanovisko .....	549
4351	Rozšířený senát: daň z přidané hodnoty .....	553
	Daň z přidané hodnoty: zajišťovací příkaz na dosud nestanovenou daň; prekluze práva vyměřit daň ...	553
4352	Školství: přijímací řízení ke studiu na střední škole .....	559
4353	Služební poměr příslušníků bezpečnostních sborů: posouzení podmínek pro vznik nároku na starobní důchod; doba studia na civilní vysoké škole jako doba výkonu funkce.....	562
4354	Daň z přidané hodnoty: nárok na odpočet daně; okamžik přechodu práva nakládat s věcí jako vlastník .....	565
	Daňové řízení: důkazní břemeno daňového subjektu .....	565
4355	Zákon o pozemních komunikacích: pojem provozovatel vozidla v systému elektronického mýtného ..	572
4356	Státní památková péče: závazné stanovisko ke změně stavby.....	580
	Přestupky: běh promlčení lhůty u pokračujícího přestupku, ohrožovací přestupek .....	580
4357	Kompetenční spory mezi orgány veřejné správy a soudy: žaloba na vydání bezdůvodného obohacení; služební poměr.....	582
4358	Daň z příjmů: zneužití práva v daňových věcech .....	588
4359	Stavební řízení: souhlas společenství vlastníků jednotek k žádosti o povolení změny dokončené stavby .....	596

## Ochrana přírody a krajiny: účastenství občanského sdružení zabývajících se ochranou přírody ve správním řízení; informace o zahajovaných správních řízeních

### Řízení před soudem: nezákonný zásah správního orgánu

k zákonu č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (v textu dále jen „zákon o ochraně přírody“)

k § 82 a násl. soudního řádu správního

**Pokud příslušný správní orgán neoznámí spolku, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny, zahájení správního řízení (i jiného než podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny), při kterém mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné uvedeným zákonem, jedná se o nezákonný zásah do práv předmětného občanského sdružení (§ 82 a násl. s. ř. s.), a to bez ohledu na skutečnost, zda předmětný spolek může být účastníkem daného správního řízení či nikoliv.**

(Podle rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 9. 3. 2022, čj. 16 A 66/2020-23)

**Prejudikatura:** č. 124/2021 Sb.

**Věc:** Ústecké šrouby, z. s., proti Krajskému úřadu Ústeckého kraje, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu.

Žalobce se žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu podle § 82 a násl. s. ř. s. včasně podanou prostřednictvím své právní zástupkyně domáhal, aby soud určil, že zásah žalovaného spočívající v neinformování žalobce o zahájení řízení, ve kterém bylo vydáno rozhodnutí ze dne 6. 1. 2020, byl nezákonný.

Žalobce konstatoval, že dne 26. 7. 2019 podal k žalovanému žádost o informování o zahajovaných řízeních. Dne 22. 5. 2020 bylo žalobci doručeno oznámení o zahájení řízení ve věci povolení výjimky ze zákazů dle § 56 zákona o ochraně přírody, pro záměr „Pískovna Nučnický – rekultivace“, ze dne 18. 5. 2020. Přílohou tohoto oznámení byla žádost společnosti KRAUN spol. s r. o. a přílohou této žádosti bylo rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 1. 2020, kterým byl z důvodu zjištění životaschopné populace kriticky ohrožené ropuchy krátkonohé (*Epidalea calamita*) změněn souhlas k provozování zařízení k využívání odpadů. Žalobce se tak náhodou dozvěděl o tom, že bylo vedeno řízení a vydáno rozhodnutí, o kterém nebyl i přes podanou žádost informován.

K dotazu žalobce mu bylo pracovníci žalovaného sděleno, že spolkům žalovaný oznamuje pouze zahájení těch řízení, kterých se mohou zúčastnit, a v ostatních případech pouze ve věcech, které spolek ve své žádosti o informování konkrétně specifikoval. Za konkrétní specifikaci však dle sdělení pracovnice žalovaného nepovažují, pokud spolek požadoval být informován o všech zahajovaných řízeních, při nichž mohou (tj. také nemusí) být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny podle zákona o ochraně přírody.

Žalobce trval na tom, že pokud ve vztahu k věcné a místní specifikaci jeho žádosti o poskytování informací o zahajovaných řízeních žalovanému nebylo zřejmé, jaké informace mají být poskytovány, měl žalovaný postupovat dle § 37 odst. 3 správního řádu a měl jej vyzvat k odstranění vad podání. Vzhledem k tomu, že takto žalovaný nepostupoval, vycházel žalobce z předpokladu, že jeho žádost o informování je v plném rozsahu respektována. Žalobce zdůraznil, že těžko mohl svou žádost formulovat jinak, než že požadoval informování o řízeních a zásazích, při nichž mohou (tj. také nemusí) být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, když při podání žádosti nemůže vědět, jaká řízení budou v následujícím roce zahajována a jaké zamýšlené zásahy budou správnímu orgánu oznamovány. Proto svoji žádost vymezil obecně, a je dle žalobce na žalovaném, aby z informací zasílaných žalobci vyloučil ta řízení a zamýšlené zásahy, u kterých vůbec nepřipadá v úvahu jakékoliv dotčení zájmů chráněných zákonem o ochraně přírody.

Žalobci není zřejmé, proč se žalovaný rozhodl poskytovat informace o zahajovaných řízeních a zamýšlených zásazích na základě toho, zda se spolek daného řízení může účastnit. Naopak dle žalobce zákon o ochraně přírody výslovně zakotvuje i informování o zamýšlených zásazích, u kterých není pro účast spolku v řízení prostor. Kritérium účastenství by tudíž dle žalobce nemělo při informování spolků hrát žádnou roli.

Žalobce trval na tom, že v řízení, v jehož rámci bylo vydáno rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 1. 2020, byly dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, neboť bylo zahájeno na základě opakovaného terénního šetření Agentury ochrany přírody a krajiny České republiky, která v lokalitě zjistila životaschopnou populaci kriticky ohrožené ropuchy krátkonohé. Dané řízení tedy dle žalobce spadalo do věcné a místní specifikace uvedené v jeho žádosti o informování a žalovaný pochybil, pokud žalobci zahájení řízení neoznámil.

Krajský soud v Ústí nad Labem určil, že zásah žalovaného byl nezákonný.

### Z odůvodnění:

[9] V § 82 s. ř. s. je uvedeno, že každý, 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. Podle § 87 odst. 1 s. ř. s. platí, že soud o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem rozhoduje na základě skutkového a právního stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí; rozhoduje-li soud pouze o určení toho, zda zásah byl nezákonný, vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době zásahu. V § 87 odst. 2 s. ř. s. je pak zakotveno, že soud rozsudkem určí, že provedený zásah byl nezákonný, a trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky anebo hrozí-li jeho opakování, zakáže správnímu orgánu, aby v porušování žalobcovy práva pokračoval, a přikáže, aby, je-li to možné, obnovil stav před zásahem. Žalovaným je pak podle § 83 s. ř. s. správní orgán, který podle žalobního tvrzení zásah provedl.

[10] V daném případě se žalobce domáhal určení, že zásah žalovaného spočívající v neinformování žalobce o zahájení řízení, ve kterém bylo vydáno rozhodnutí ze dne 6. 1. 2020, byl nezákonný. Domáhal se tedy určení, že tvrzený zásah byl nezákonný, a v souladu s § 87 odst. 1 s. ř. s. byl tedy pro posouzení věci rozhodný skutkový a právní stav, který tu byl v době zahájení předmětného správního řízení.

[11] Pro posouzení dané otázky je zásadní § 70 zákona o ochraně přírody. V odstavci 1 tohoto ustanovení je uvedeno, že ochrana přírody podle tohoto zákona se uskutečňuje za přímé účasti občanů, prostřednictvím jejich občanských sdružení (poznámka soudu - dle platné právní úpravy spolků; soud se však pro přehlednost dále přidrží terminologie zákona o ochraně přírody) a dobrovolných sborů či aktivit.

[12] V § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody je uvedeno, že občanské sdružení nebo jeho organizační jednotka, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny, je oprávněno, pokud má právní subjektivitu, požadovat u příslušných orgánů státní správy, aby bylo předem informováno o všech zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona, s výjimkou řízení navazujících na posuzování vlivů na životní prostředí podle § 3 písm. g) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Tato žádost je platná jeden rok ode dne jejího podání, lze ji podávat opakovaně. Musí být věcně a místně specifikována.

[13] V § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody je uvedeno, že občanské sdružení je oprávněno za podmínek a v případech podle odstavce 2 účastnit se řízení podle tohoto zákona, pokud oznámí svou účast písemně do osmi dnů ode dne, kdy mu bylo příslušným správním orgánem zahájení řízení oznámeno; v tomto případě má postavení účastníka řízení. Dnem sdělení informace o zahájení řízení se rozumí den doručení jejího písemného vyhotovení nebo první den jejího zveřejnění na úřední desce správního orgánu a současně způsobem umožňujícím dálkový přístup.

[14] Pro pochopení daného případu soud považuje za nutné připomenout, že do novely provedené zákonem č. 225/2017 Sb. (dále jen „novela“) s účinností od 1. 1. 2018 byla v § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody stanovena možnost občanských sdružení být účastníky všech správních řízení vedených dle různých právních předpisů, pokud byly splněny podmínky stanovené odst. 2 citovaného ustanovení a pokud se včas k účastenství přihlásila. Novelou byla účast občanských sdružení dle § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody omezena pouze na řízení

vedená podle zákona o ochraně přírody. Do účinnosti uvedené novely správní orgány oznamovaly občanským sdružením přihlášeným v souladu s § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody zahájení všech správních řízení, při nichž mohly být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona, s výjimkou řízení navazujících na posuzování vlivů na životní prostředí podle § 3 písm. g) zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí (dále jen „zákon o posuzování vlivů na životní prostředí“). Na tomto místě je dle soudu nutné zdůraznit, že novela se znění § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody nijak nedotkla a toto ustanovení zůstalo ve zcela totožném znění.

[15] Po provedení novely tak i nadále platí, že občanské sdružení, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny, je oprávněno požadovat u příslušných orgánů státní správy, aby bylo předem informováno o všech zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle zákona o ochraně přírody, s výjimkou řízení navazujících na posuzování vlivů na životní prostředí podle § 3 písm. g) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Toto právo na předběžnou informovanost nebylo omezeno jen na řízení podle zákona o ochraně přírody (jako se to stalo v případě § 70 odst. 3 ve vztahu k účastenství na řízení), ale vztahuje se stále na stejný okruh řízení jako před účinností předmetné novely (k obdobným závěrům dospěl i JUDr. Josef Vedral, Ph.D. ve svém článku *K (ne)účasti spolků na ochranu přírody v řízeních podle stavebního zákona*, ASPI 2021). Pokud tedy příslušný správní orgán neoznámí občanskému sdružení, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny, zahájení správního řízení, při kterém mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné zákonem o ochraně přírody, postupuje v rozporu se zákonem.

[16] Dále je nutné posoudit, zda takový postup v rozporu se zákonem může zasáhnout do práv dotčeného občanského sdružení. Postavením občanských sdružení po účinnosti novely se zabýval Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 26. 1. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 22/17, č. 124/2021 Sb., kterým rozhodoval o návrhu skupiny senátorů na zrušení § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody ve slovech „podle tohoto zákona“. V bodě 84 uvedeného nálezu je uvedeno: „*Kdyby se i přes výše uvedené argumenty cítily spolky, jakož i další osoby, kterým právní úprava nepřiznává účastenství v některých správních řízeních, dotčeny na svých právech a svobodách rozhodnutím správního orgánu (typicky rozhodnutím o umístění stavby či povolení stavby), mohou se v souladu s čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny obrátit na správní soud (zvyraznění provedl soud). Přezkum správních rozhodnutí správním soudem není vyloučen, přičemž procesní (žalobní) legitimace je v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 odst. 1 s. ř. s. založena již na prostém tvrzení o zkrácení na svých právech správním rozhodnutím, a to ať už přímo, či v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení. Podmínkou pro procesní legitimaci k podání žaloby podle § 65 odst. 1 s. ř. s. tedy není účastenství ve správním řízení. To, zda ke zkrácení práv žalobce správním rozhodnutím došlo, nebo ne, není otázkou procesní legitimace, ale legitimace věcné, resp. otázkou důvodnosti správní žaloby. Tyto závěry jsou v souladu nejen s názory právní nauky, ale rovněž s přístupem Nejvyššího správního soudu, podle něhož ve vztahu k § 65 odst. 1 s. ř. s. „aktivní žalobní legitimace ve správním soudnictví ... není podmíněna účastenstvím stěžovatelky v předcházejícím správním řízení, resp. řízení, jehož výsledkem bylo právě napadené rozhodnutí žalovaného“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 4. 2014, čj. 7 As 30/2014-26). Osoby, které mají za to, že byly na svých právech dotčeny rozhodnutím správního orgánu, jsou tak procesně legitimovány k podání správní žaloby (§ 65 odst. 1 s. ř. s.), byť nebyly účastníky předcházejícího správního řízení, neboť nešlo slovy čl. 36 odst. 1 Listiny o „stanovený případ“, kdy mohly vystupovat jako účastníci „u jiného orgánu.“ Z uvedeného tedy vyplývá, že oznámení o zahájení řízení by mohlo příslušnému občanskému sdružení posloužit jako základ pro další kroky v dané věci. Občanské sdružení by mohlo například využít možnosti nahlížet do spisu vedeného v takovém správním řízení a případně podat žalobu v rámci správního soudnictví proti rozhodnutí, kterým mohlo být přímo zkráceno na svém veřejném subjektivním právu. Pokud by nebylo občanské sdružení o zahájení správního řízení, při kterém mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné zákonem o ochraně přírody, informováno, mohlo by se stát, že by se o správním rozhodnutí, kterým by mohlo být zkráceno na svých veřejných subjektivních právech, vůbec nedozvědělo, a to přestože vyvinulo zákonem předpokládanou aktivitu a předložilo příslušnou žádost ve smyslu § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody. Tím by došlo k zásahu do jeho práv. Informace o zahájení správního řízení či informace o zamýšleném zásahu také umožňuje občanským sdružením vykonávat veřejnou kontrolu nad výkonem zásahů a rozhodnutí, při kterých mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny.*

[17] Vzhledem k výše uvedenému dospěl soud k závěru, že pokud příslušný správní orgán neoznámí občanskému sdružení, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny, zahájení správního řízení (i jiného než podle zákona o ochraně přírody), při kterém mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné zákonem o ochraně přírody, jedná se o nezákonný zásah do práv předmětného občanského sdružení, a to bez ohledu na skutečnost, zda předmětné občanské sdružení může být účastníkem daného správního řízení či nikoli.

[18] V daném případě je žalobce občanským sdružení, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny ve smyslu § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody. Současně žalobce podal žádost o informování o zahajovaných řízeních v souladu s § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody. Zásadní pro posouzení otázky, zda měl být žalobce informován o zahájení řízení, ve kterém bylo vydáno rozhodnutí ze dne 6. 1. 2020, je skutečnost, zda se jedná o správní řízení, při němž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle zákona o ochraně přírody. V oznámení o zahájení předmětného řízení ze dne 1. 10. 2019, je uvedeno, že opakovaným monitoringem Agentury ochrany přírody a krajiny České republiky bylo v letech 2017, 2018 a 2019 potvrzeno, že dosud nereaktivované části těžební jámy vzniklé dobýváním výhradního ložiska štěrkopísku B3001900 Travčice – Počaply a nevyhradních ložisek štěrkopísku D5260000 Počaply – Travčický les – západ, D5233803 Počaply – Travčický les – sever, D5233801 Počaply – Travčický les, D5233800 Nučnický – Travčický les a D5233900 Travčice – Travčický les jsou trvalým biotopem životaschopné populace druhu ropucha krátkonohá, zvláště chráněného v kategorii kriticky ohrožené. Dále je v oznámení o zahájení řízení mimo jiné uvedeno, že na pozemkových parcelách č. XA a XB v k. ú. Počaply u Terezína, na kterých byl výskyt ropuchy krátkonohé aktuálně potvrzen, je souhlas k provozování zařízení CZU 00518 „Pískovna Nučnický – rekultivace“ nadále neúčinný z důvodu kolize se zákonnými zákazy podle § 50 odst. 1 a 2 zákona o ochraně přírody. Dále je v oznámení o zahájení řízení uvedeno, že platný souhlas k provozování zařízení „Pískovna Nučnický – rekultivace“ musí být proto změněn tak, aby se na biotop ropuchy krátkonohé nadále již nevztahoval, a došlo tak k nápravě uvedeného protiprávního stavu.

[19] Soud konstatuje, že při posuzování skutečnosti, zda se jedná o správní řízení, při němž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle zákona o ochraně přírody ve smyslu § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody, není podstatné, podle jakého právního předpisu se dané konkrétní správní řízení vede, ale rozhodná je faktická alespoň potenciální možnost, že při daném správním řízení mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné zákonem o ochraně přírody. Ze samotného obsahu oznámení o zahájení řízení v předmětné věci dle soudu vyplývá, že důvodem zahájení řízení je odstranění protiprávního stavu dotýkajícího se populace kriticky ohroženého živočicha. Není tedy pochyb, že již při zahájení řízení bylo patrné, že při tomto řízení mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle zákona o ochraně přírody.

[20] S ohledem na výše uvedené soud dospěl k závěru, že žalobce měl být v souladu s § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody informován o zahájení řízení, ve kterém bylo vydáno rozhodnutí ze dne 6. 1. 2020 a pokud se tak nestalo, jednalo se o nezákonný zásah do práv žalobce. Proto soud určil, že zásah žalovaného spočívající v neinformování žalobce o zahájení řízení, ve kterém bylo vydáno rozhodnutí ze dne 6. 1. 2020, byl nezákonný.

## 4348

### Místní referendum: totožnost hlasované otázky

k § 7 písm. h) zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů (v textu jen „zákon o místním referendu“)

**Při posouzení překážky konání místního referenda spočívající v totožnosti hlasované otázky dle § 7 písm. h) zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu, je třeba smysl otázky a odpovědi na ni v předchozím, popř. následném místním referendu, posuzovat pohledem běžného hlasujícího občana v kontextu významu přikládání otázkám v kampani vedené v souvislosti s místními referendy.**

(Podle usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 23. 3. 2022, čj. 59 A 10/2022-27)

**Prejudikatura:** č. 2799/2013 Sb. NSS.

**Věc:** Přípravný výbor pro konání místního referenda v obci proti obci Podveky o návrhu na vyhlášení místního referenda.

Navrhovatel se podáním doručeným soudem dne 28. 2. 2022 podle § 91a odst. 1 písm. b) s. ř. s. domáhal toho, aby soud v nejbližším možném termínu vyhlásil místní referendum v obci Podveky o otázce:

*„Souhlasíte s tím, aby v Podvekách, v Ježovicích, v Útěchvostech a v Zalíbené byla vybudována spádová (gravitační) splašková kanalizace?“*

Navrhovatel uvedl, že předložil návrh na konání místního referenda o výše uvedených otázkách zastupitelstvu obce Podveky dne 22. 11. 2021. Dne 10. 2. 2022 se konalo veřejné zasedání zastupitelstva, na kterém zastupitelstvo zamítlo jeho návrh na konání místního referenda s odkazem na § 7 písm. h) zákona o místním referendu, neboť otázka srovnání tlakové a gravitační kanalizace byla již vyřešena v místním referendu vyhlášeném usnesením Krajského soudu v Praze ze dne 13. 10. 2020, čj. 54 A 29/2020-36, které se konalo v obci Podveky dne 14. 5. 2021 (dále jen „první referendum“). Navrhovatel měl za to, že nevyhlášení referenda je nezákonné, neboť se nejedná o otázku v totožné věci. Dne 14. 5. 2021 bylo rozhodnuto o otázce ve znění: *„Souhlasíte s tím, aby splaškovou kanalizaci a ČOV v obci Podveky vlastnila VHS Vrchlice – Maleč a.s. se sídlem Ku Pátku 387, 284 01 Kutná Hora?“* tak, že rozdílem sedmi hlasů byla zodpovězena ve prospěch vlastnictví kanalizace společností VHS Vrchlice Maleč, a.s. (dále jen „VHS“). Podle navrhovatele byla vyřešena otázka předání obecní kanalizace jinému vlastníkovi, ovšem nebyla vyřešena otázka, zda má být provedena kanalizace tlaková, nebo gravitační.

Navrhovatel odpůrkyni vytýkal, že netransparentním způsobem rozhodla o vybudování tlakové kanalizace, aniž by občanům své postupy dostatečně vysvětlila a zeptala se na jejich názor. Podle navrhovatele se někteří občané obávali, že obec s ohledem na svůj nízký rozpočet nedokáže sama kanalizaci vybudovat, proto souhlasili se zaštitěním celé akce společností VHS, nikoli ovšem s vybudováním tlakové kanalizace, neboť taková otázka v referendu nezazněla. Podle názoru navrhovatele někteří občané vzhledem ke svému věku a zdraví původní otázce vůbec nerozuměli a nedokázali problém pochopit, proto navrhovatel považoval za slušné vůči ostatním obyvatelům vesnic, aby si typ kanalizace vybrali sami. Dotazníky ohledně typu kanalizace nebyly obyvatelům nikdy poskytnuty. Podle navrhovatele bylo z petic a referend zřejmé, že se občané chtějí podílet na výběru stavby kanalizace.

Navrhovatel považoval tlakovou kanalizaci za nákladnou, oproti tomu gravitační kanalizaci považoval za bezúdržbovou a pro občany za téměř bez nákladů. Navrhovatel zpochybňoval informaci, kterou používal v předvolebním letáku u předchozího referenda *„VHS=tlaková kanalizace“*, neboť zjistil, že společnost VHS staví kanalizace jak tlakové, tak gravitační. Dále navrhovatel poukázal na to, že již v lednu 2021, tedy před konáním prvního referenda o splaškové kanalizaci v obci Podveky, požádala starostka odpůrkyně o dotaci na projektové práce Ministerstvo životního prostředí a všude bylo uvedeno, že se jedná o tlakovou kanalizaci, ačkoli výsledek referenda byl známý až v květnu 2021. Podle navrhovatele není překážkou konání referenda, že již byly podepsány smlouvy a získány dotace, neboť s odkazem na náleze Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2012, sp. zn. III. ÚS 995/09, neblokuje soukromoprávní závazek závaznost rozhodnutí v místním referendu.

Odpůrkyně ve vyjádření k návrhu na vyhlášení místního referenda uvedla, že dne 10. 2. 2022 na 19. zasedání zastupitelstva odpůrce nebyl v bodě 5 návrh na konání místního referenda schválen z důvodu, který je uveden v § 7 písm. h) zákona o místním referendu, neboť od platného rozhodnutí v místním referendu do podání návrhu na konání místního referenda v téže věci neuplynulo 24 měsíců, přičemž první referendum se konalo 14. 5. 2021. Podle odpůrkyně nejsou v obci pošlapávána práva občanů. Dle většiny členů zastupitelstva jsou navrhovatelé skupinou lidí, kteří se snaží znemožnit stavbu tlakové kanalizace a ČOV, protože nechtějí platit stočné. Podle odpůrkyně přitom otázka o splaškové kanalizaci byla již vyřešena v prvním referendu, neboť v předvolebních materiálech vydaných jak odpůrkyní, tak i přípravným výborem bylo občanům obce srovnání těchto variant představeno včetně naznačení dalšího postupu, který měl následovat po skončení referenda. Dále odpůrkyně poukázala i na předvolební materiál (informační leták), který vydal navrhovatel a ve kterém pod



představením obou otázek jasně napsal tučně zvýrazněnou větu: „**VHS=tlaková kanalizace. Jinou kanalizaci tato firma nestaví.**“ Podle odpůrkyně tak byli občané srozuměni s volbou mezi tlakovou a gravitační kanalizací jasně, prokazatelně a nepochybnitelně. V konaném referendu vyjádřili svůj názor, a proto není nyní důvod pro konání dalšího referenda v prakticky stejné věci. Dále odpůrkyně poukázala na skutečnost, že dne 12. 3. 2019 na 3. veřejném zasedání schválilo zastupitelstvo v bodě 5 zpracování projektu na tlakovou kanalizaci a ČOV v Podvekách. Dne 5. 3. 2020 v bodě 13 rozhodlo s ohledem na vysoký rozpočet akce o převodu investování na společnost VHS. Navrhovatel přinesl první návrh na konání místního referenda dne 4. 8. 2020, přičemž občané odsouhlasili, aby splaškovou kanalizaci vlastnila společnost VHS.

Navrhovatel v replice znovu poukázal na technickou proveditelnost gravitační splaškové kanalizace a dále poukázal na činnost zastupitelstva obce, která ovšem nijak nesouvisela s projednávanou věcí (např. budování chodníků či veřejného osvětlení v Podvekách).

Krajský soud v Praze návrh zamítl.

### Z odůvodnění:

[15] Podstatou sporu předloženého soudu k posouzení je, zda bylo možné o navrhované otázce konat místní referendum, resp. zda bylo v téže věci již platně rozhodnuto ve smyslu § 7 písm. h) zákona o místním referendu.

[16] Podle § 7 písm. h) zákona o místním referendu *místní referendum nelze konat, jestliže od platného rozhodnutí v místním referendu do podání návrhu na konání místního referenda v téže věci neuplynulo 24 měsíců.*

[17] Soud před vypořádáním sporné otázky nejprve odkazuje na obecná východiska pro posuzování podmínek pro vyhlášení místních referend, jak je formuloval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 31. 10. 2021, č. Ars 2/2012-43, č. 2799/2013 Sb. NSS, v bodech 28 až 46 a které zdejší soud při posuzování věci v tomto rozhodnutí zohledňuje. Zdejší soud si tak je vědom toho, že místní referendum představuje významný prvek přímé demokracie v českém politickém systému a zásadní doplněk klasických mechanismů zastupitelské demokracie, přičemž jde o projev občanské kompetence vyjádřit se a rozhodovat o významných místních záležitostech přímým projevem vůle. Smyslem místního referenda tak je doplnit klasické demokratické volební schéma o další institut, díky kterému má obecní komunita přímý vliv na řešení konkrétní otázky i v průběhu volebního období. Při výkladu právních předpisů, které omezují možnosti vyhlášení místního referenda, je rovněž třeba mít na zřeteli článek 22 Listiny základních práv a svobod, požadující, aby nejen zákonná úprava politických práv, ale i jejich výklad umožňovaly a ochraňovaly svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti. Je tak nutné, aby orgány při aplikaci a interpretaci zákona o místním referendu nepostupovaly příliš přísně, jinak by hrozilo nebezpečí, že by se zákon stal mrtvým právním předpisem, který znemožní místní referendum efektivně vyhlášovat a konat.

[18] Ustanovení § 7 písm. h) zákona o místním referendu nestanovuje, že by se o téže věci nesmělo již nikdy hlasovat. Není zde definitivní překážka věci rozhodnuté jako například v soudním řízení [srov. např. § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], ale je zde stanovena časová podmínka uplynutí 24 měsíců od platného rozhodnutí v místním referendu, z čehož lze dovozovat úmysl zákonodárce, aby byly vztahy, o nichž může být v místním referendu hlasováno, stabilizovány minimálně na 2 roky. Není totiž žádoucí, aby o téže otázce mohlo být hlasováno v krátké době opakovaně, protože by to fakticky mohlo zablokovat řešení uvedené věci, když by byla obec neustále ve fázi čekání na další a další výsledek hlasování, který by sice mohl být závazný, ale pouze dočasně, protože by v krátké době mohla být otázka rozhodnuta v místním referendu s opačným výsledkem, zejména tam, kde výsledek závazného referenda byl relativně těsný. Jedná se sice o hypotetickou situaci, ovšem jak ukazuje projednávaný případ, ne zcela nereálnou. Jak je patrné ze správního spisu, občané Podvek byli schopni a zároveň i ochotni opakovaně iniciovat konání místního referenda. Časová prodleva mezi jednotlivými referendy by přitom měla sloužit k tomu, aby zástupci obce mohli na závazný výsledek rozhodnutí v místním referendu věcně reagovat a činit kroky k jeho naplnění. Zároveň by měla tato doba posloužit i k jakémusi uklidnění atmosféry, neboť se může stát, že otázka, o které je v místním referendu hlasováno, vyvolá mezi občany silné emoce. Může dokonce občany rozdělit na dva tábory s protichůdnými názory, což by mohlo vést k patové situaci, kdy by vždy ta neúspěšná skupina občanů chtěla iniciovat nové hlasování, ve kterém by se pokusila znovu přesvědčit občany obce o své variantě řešení.



OVšem z výše nastíněného vyplývá, že takový postup není žádoucí a ani udržitelný, neboť by fakticky paralyzoval možnost obce přijímat věcná a konkrétní řešení k závazným výsledkům místního referenda, zvláště v situaci, kdy se jedná o náročnou stavební akci, jejíž příprava trvá měsíce až roky.

[19] Pakliže má určitá část občanů za to, že místní referendum neproběhlo správně (v projednávané věci navrhovatel poukazyval na neschopnost občanů porozumět s ohledem na jejich věk a zdravotní stav referendovým otázkám), dává jim zákon nástroje, které mohou konání takového referenda zpochybnit, avšak zákon neumožňuje, aby touto nápravou bylo vyhlášeno nového místního referenda (ve lhůtě kratší než 24 měsíců od platného rozhodnutí). Platný výsledek místního referenda by měl být po zákonem stanovenou dobu 24 měsíců respektován a není přípustné v téže věci vyvolávat nové hlasování, a to ani za situace, že bylo rozhodnutí odhlasováno velmi těsnou většinou. Veškeré výše uvedené důsledky je třeba mít na paměti při posuzování toho, zda se nově iniciované místní referendum nekoná v téže věci a zda jím nemůže být nastolena patová situace.

[20] Zákon o místním referendu k podmínce formulované v § 7 písm. h) neuvádí bližší specifikaci toho, co lze považovat za *totožnou věc*, a ani důvodová zpráva nijak neobjasňuje úmysl zákonodárce, který by naznačoval míru obecnosti, resp. konkrétnosti, kterou lze danou formulací rozumět. Podle soudu je zcela zjevné, že by jako *totožná věc* bylo vyhodnoceno místní referendum o zcela identické otázce. Tento příklad nepotřebuje bližšího výkladu. Ačkoli i v tomto případě je třeba poukázat na to, že bez znalosti dalšího kontextu by nemusela být přípustnost konání místního referenda o téže věci (v podobě totožné otázky) vyhodnocena správně. Což lze demonstrovat na následující hypotetické situaci: Občané by kladně rozhodli v referendu o otázce: „*Souhlasíte s tím, aby obec postavila na kopci A rozhlednu?*“ O půl roku později by mohl být podán návrh na konání nového místního referenda, ve které by byla položena zdánlivě totožná otázka: „*Souhlasíte s tím, aby obec postavila na kopci A rozhlednu?*“ Na první pohled se jedná o zjevně totožnou otázku, o které by nebylo přípustné do 24 měsíců hlasovat, ovšem co kdyby bylo z kontextu a místních poměrů jasné, že občané chtějí, aby byla na kopci A postavena druhá rozhledna? V takovém případě se zjevně nejedná o téže věc, ačkoli jsou v otázce použita stejná slova. Nicméně soud má za to, že takovéto příklady jsou skutečně pouze učebnicové a v praxi nepravděpodobné. A že zpravidla nebude v případě totožnosti formulace referendové otázky splněna podmínka § 7 písm. h) zákona o místním referendu.

[21] Obdobná by byla i situace, kdyby byla položena otázka pouze podobná, syntakticky přeskupená, nebo ve které by byla použita synonyma k některému z původně užitých slov. Ani v takovém případě nevzniká příliš prostor pro pochybnosti, že se jedná o místní referendum v totožné věci a že by mohlo být vyhlášeno pouze za podmínky, že by od předchozího platného rozhodnutí do podání návrhu uplynulo 24 měsíců.

[22] Nejproblematičtější případ pak představuje projednávaná situace, kdy byla položena otázka, která se sice vztahuje k totožnému předmětu (splašková kanalizace), o němž již bylo místní referendum platně realizováno, avšak občané se vyjadřují ke skutečnostem, které tento předmět determinují odlišným způsobem (vlastnictví vs. technické provedení). V projednávaném případě tak je potřeba zodpovědět otázku, jakým způsobem je třeba posuzovat *totožnost věci* podle § 7 písm. h) zákona o místním referendu. Zda lze za totožné věci považovat již případy, ve kterých je rozhodováno o totožném předmětu (splašková kanalizace), nebo zda je podstatná pouze skutečnost, ke které se předmět vztahuje (vlastnictví vs. technické provedení), anebo zda jsou podstatné i logické souvislosti možných odpovědí na položené otázky v kontextu místních poměrů a zamýšlených důsledků (i ve vztahu k dalšímu postupu zástupců obce).

[23] Zdejší soud má za to, že jsou pro zodpovězení nastíněných otázek zásadní již výše uvedená obecná východiska (srov. bod [17] tohoto usnesení), která brání přílišné rigiditě a přepjatému formalismu a naopak zdůrazňují potřebu hledání smyslu a účelu v konkrétních úkonech přípravných výborů, které iniciují konání místního referenda tzv. *zezdola*. Rubem téže mince je ale zároveň potřeba zamezit tomu, aby bylo možné prostřednictvím institutu místního referenda paralyzovat rozhodovací činnost obce v konkrétní, předchozím místním referendem již determinované otázce.

[24] Podle názoru soudu by bylo nepřípustné, aby se za totožnou věc považovala pouhá shoda předmětu vyhlášeného referenda. Takový přístup by vedl k šablonovitému a v konečném důsledku zjevně příliš restriktivnímu vyhodnocení položených otázek. Ačkoli se tak v projednávaném případě zjevně v obou návrzích na

vyhlášení místního referenda pojednává o splaškové kanalizaci v obci Podveky, má zřejmě soud za to, že pouze tato skutečnost nezakládá totožnost věci.

[25] V projednávaném případě pak byly položeny otázky, které při prostém jazykovém vyhodnocení míří ke vzájemně si nekonkurujícím oblastem (vlastnictví vs. technické provedení), neboť vlastnictví splaškové kanalizace ještě nemusí vypovídat nic o tom, jaký typ kanalizace má být vybudován. O typu kanalizace by mohl něco vypovídat spíše výběr zhotovitele/dodavatele technologie. Zároveň má soud za to, že by nebylo přípustné, pokud by mohla být položena (dodatečně) otázka, která by byla ve svém obsahu vyčerpána již v prvním referendu. Pokud by bylo vyhlášeno referendum, ve kterém by se občané vyjádřili například k typu kanalizace (zvolili by tlakovou), nebylo by následně za splnění dalších podmínek § 7 písm. h) zákona o místním referendu možné konat referendum, ve kterém by se řešila otázka týkající se technického provedení, pokud by vylučovala realizaci rozhodnutí přijatého v dřívějším referendu. Pokud by tedy občané platně rozhodli, že chtějí tlakovou kanalizaci, nemohli by následně rozhodovat o tom, že chtějí napojení na kanalizaci v určitém provedení, které by bylo technicky vyloučené právě u tlakové kanalizace.

[26] Na toto posouzení lze aplikovat i závěry Nejvyššího správního soudu uvedené v bodu 41 rozsudku čj. Ars 2/2012-43, které se sice primárně vztahovaly k požadavku jednoznačnosti otázek ve smyslu § 8 odst. 3 zákona o místním referendu, ovšem Nejvyšší správní soud tyto požadavky vztáhl i na situaci, kdy je rozhodováno o více otázkách, když uvedl, že „[p]oložená otázka tedy zjevně nesmí být matoucí, vnitřně rozporná, dezinformační, sugestivní či kapiózní, nekonkrétní či neurčitá. Ze zákonného znění je rovněž patrné, že podobné požadavky formují i vztah mezi jednotlivými otázkami v případě, že je v místním referendu položeno více otázek. Otázky se tedy nesmí navzájem vylučovat či působit návodně, mohou být však ve vztahu obecného a zvláštního.“ Zejména pravidlo, že se otázky nesmí vzájemně vylučovat, avšak mohou být ve vztahu obecného a zvláštního, lze na projednávaný případ aplikovat jako podpůrný test pro zjišťování totožnosti věci ve smyslu § 7 písm. h) zákona o místním referendu. Pokud se totiž otázka položená v dřívějším referendu vylučuje s otázkou, o které má být teprve rozhodováno, je třeba taková referenda považovat za referenda o totožné věci. A znovu se lze vrátit k příkladu s rozhlednou. Nebylo by například přípustné, aby před uplynutím 24 měsíců občané rozhodovali o otázce: „*Souhlasíte s tím, aby obec odstranila rozhlednu na kopci A<sup>Z</sup>*“, neboť by byl případný kladný výsledek takové otázky zjevně v rozporu s dříve přijatým rozhodnutím o vybudování této rozhledny na kopci A. Podmínka obecnosti a zvláštnosti v citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu pak koresponduje s výše uvedeným závěrem zdejšího soudu, ve kterém vyslovil, že byl-li předmět pozdější otázky vyčerpán již v prvním referendu, není konání takového referenda v režimu § 7 písm. h) přípustné (srov. bod [25] tohoto usnesení).

[27] Ovšem nyní projednávané otázky jsou specifické v tom smyslu, že veřejná debata, která se v souvislosti s budováním kanalizace vedla, byla významně zaměřena na její technické řešení. Obsahově tak nešlo o jednoznačné odlišení otázek vlastnictví kanalizace (první referendum) a jejího technického provedení (druhé referendum). Přípravný výbor v odůvodnění již prvního návrhu na konání místního referenda uvedl větu: „*My, níže podepsaní občané Podvek, Ježovic, Úřetřovost a Zalíbené nesouhlasíme s navrhovaným způsobem [důraz přidán] likvidace splaškových odpadních vod v obci Podveky.*“ Jde o zcela totožné odůvodnění, které uvedl přípravný výbor i v návrhu na vyhlášení místního referenda v aktuálně projednávané věci, tj. v otázce: „*Souhlasíte s tím, aby v Podvekách, v Ježovicích, v Úřetřovostech a v Zalíbené byla vybudována spádová (gravitační) splašková kanalizace?*“ Ačkoli tak první otázka prvního referenda směřuje k vlastnictví splaškové kanalizace v obci Podveky, tak jejím zodpovězením zřetelně (a to i pro širokou veřejnost) sledoval přípravný výbor i vyřešení typu kanalizace, přičemž je patrné (ale pro posouzení věci nerozhodné), že přípravný výbor preferoval gravitační kanalizaci, tedy jiné řešení, než bylo nakonec odhlasováno. Širší dosah původní otázky než pouhé vyřešení vlastnictví kanalizace podporuje i obsah informačního letáku, který vypracoval přípravný výbor. Dále je tento širší kontext patrný i ze zápisu z 19. zasedání zastupitelstva, neboť v něm jsou popsány dosavadní kroky odpůrkyně, které v souvislosti s výstavbou kanalizace činila s tím, že byl opakovaně dáván do souvislosti typ konkrétní kanalizace (tlaková) s vlastnictvím kanalizace společností VHS.

[28] Ačkoli byla otázka č. 1 prvního referenda formulována v jazykovém významu ve vztahu k vlastnictví kanalizace, tak v kontextu místních podmínek zahrnovala i technické řešení kanalizace v obci Podveky. Je zjevné, že navrhovatel již při organizování prvního místního referenda ke splaškové kanalizaci spojoval s výběrem vlastníka

konkrétní typ splaškové kanalizace, a navíc s tímto svým postojem seznamoval i veřejnost, přičemž dal najevo i preferenci realizace spádové (gravitační) splaškové kanalizace.

[29] Sice se tak na první pohled nejedná o referendové otázky, které by se jazykovým významem týkaly totožné věci, neboť v referendové otázce č. 1 prvního referenda směřoval text k vlastnictví splaškové kanalizace a v nyní projednávané věci směřuje text otázky k výběru typu splaškové kanalizace, avšak zdejší soud má za to, že již při hlasování v prvním referendu byl obsah současné referendové otázky zkonzumován, resp. bylo tím implicitně rozhodnuto i o typu splaškové kanalizace, která má být v obci Podveky vybudována (tlaková). Občané byli dostatečně srozumitelně informováni o důsledcích své volby pro odpověď ANO v případě určení vlastníka splaškové kanalizace. Přípravný výbor již i ve svém prvním návrhu k soudu ve věci místního referenda ke splaškové kanalizaci (která byla rozhodována u zdejšího soudu pod sp. zn. 54 A 29/2020) tematizoval rozdíly v typech kanalizace a to, že chce obec vybudovat tlakovou, nikoli gravitační splaškovou kanalizaci. Navrhovatel sice na straně jedné zpochybňuje schopnost občanů fundovaně se rozhodnout, doslova uváděl, že „někteří občané sice volili, ale vzhledem k jejich věku a zdraví, vůbec netušili, co vlastně volí“, a že „bez osobního vysvětlování bylo pro ně složité tento problém vůbec pochopit“, zároveň ale pokračuje ve své snaze opakovat hlasování právě o typu splaškové kanalizace a přesvědčit občany o tom, aby zvolili gravitační, a nikoli tlakovou splaškovou kanalizaci, přestože již občané v prvním hlasování vyjádřili svou volbu pro tlakovou splaškovou kanalizaci, když hlasovali pro konkrétního vlastníka, s nímž byl v kampani spojován výlučně typ tlakové kanalizace.

[30] Při posuzování, zda se místní referendum týká téže věci ve smyslu § 7 písm. h) zákona o místním referendu, musí být zohledněn účel tohoto ustanovení, kterým je zabránění faktickému zablokování rozhodovacích pravomocí obce v konkrétní věci. Je tak třeba zohlednit nejen prostou jazykovou skladbu položené otázky a obecných významů použitých slov, ale je třeba přihlídnout i k místním poměrům a okolnostem, za nichž došlo k iniciaci jednotlivých místních referend, tedy i k tomu, jaké důsledky běžně hlasující občané se svou volbou spojují.

[31] Zdejší soud v unesení ze dne 13. 10. 2020, čj. 54 A 29/2020-36, kterým vyhlásil první místní referendum vztahující se ke kanalizaci v obci Podveky, uvedl, že „se nebude zabývat rozsáhlou argumentací účastníků vztahující se k technickým parametrům kanalizace, průměrnosti vynaložených finančních prostředků a vhodnosti zvoleného řešení vůbec. Není ani důvod argumentaci účastníků týkající se této otázky podrobně rekapitulovat. Pro posouzení důvodnosti návrhu jsou totiž tyto okolnosti bezvýznamné. Není úkolem soudu, aby se vyjadřoval k tomu, jaký způsob nakládání se splašky v obci Podveky je ten nejvhodnější. To musí rozhodnout sami občané obce, resp. orgány, které si pro ten účel zvolili. Úloha soudu v dané věci spočívá výlučně v přezkumu toho, zda nebylo postupem odpůrkyně oprávněným osobám (občanům obce) upřeno právo vyjádřit se k této otázce v místním referendu. Soud je oprávněn zkoumat pouze to, zda odpůrkyně postupovala v souladu se zákonem, pokud místní referendum nevyhlásila.“ A ani nyní nebude zdejší soud hodnotit konkrétní typ splaškové kanalizace, která by měla být v obci Podveky vybudována, neboť je oprávněn zkoumat pouze to, zda odpůrkyně postupovala v souladu se zákonem, pokud rozhodla o tom, že místní referendum nevyhlásí. Zdejší soud se ztotožnil s hodnocením odpůrkyně, že obsahově jde o totožné věci, tedy že již platným hlasováním v referendu vyhlášeném usnesením zdejšího soudu ze dne 13. 10. 2020, čj. 54 A 29/2020-36, bylo vyřešeno technické řešení splaškové kanalizace v obci Podveky, a to tak, že občané byli srozuměni s tím, že v případě vlastnictví kanalizace společností VHS bude v obci vybudována tlaková splašková kanalizace.

[32] Právě referendová kampaň navrhovatele před prvním referendem vylučuje, aby na otázky položené v obou referendech bylo možno nahlížet jako na obecnou a zvláštní, resp. na vzájemně se nevylučující otázky. I když totiž obecně, bez vztahu k místním realitám a předchozí referendové kampani nepochybně lze argumentovat, že skutečnost, že investorem kanalizace má být konkrétní soukromá společnost, nebrání tomu, aby tato kanalizace mohla mít různé technické provedení, a to dokonce i v případě, že doposud se určený investor specializoval jen na jednu technickou variantu (buď své portfolio rozšíří, nebo od smlouvy odstoupí), nelze takovou argumentaci použít v situaci, kdy voliči byli v prvním referendu v podstatě na základě všeobecného konsensu postaveni před jasnou volbou, že akceptace konkrétního investora je zároveň i akceptací právě tlakové kanalizace. V takové atmosféře, na níž se významně podílel právě i navrhovatel (i kdyby snad mělo jít o *ad hoc* subjekt pro každé místní referendum zvlášť, v tomto případě jde z hlediska personálního obsazení o shodný subjekt), je zcela namístě vykládat jak otázku, tak i odpověď na první referendum jako hlasování i o technickém provedení

kanalizace. Opačný přístup by totiž byl podvodem na voličích hlasujících v prvním referendu pro vítěznou variantu právě na základě kampaně ztotožňující společnost VHS s tlakovou kanalizací.

## 4349

### Stavební zákon: jiný veřejně přístupný přístřešek; posouzení dočasnosti stavby

k § 79 odst. 2 písm. r) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 350/2012 Sb. (v textu jen „stavební zákon“)

k § 506 odst. 1 občanského zákoníku

**I. Jestliže část stavby neodpovídá kritériím vymezeným v § 79 odst. 2 písm. r) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, nemůže se na stavbu tato výjimka z posouzení stavebním úřadem uplatnit.**

**II. Ačkoli § 79 odst. 2 písm. r) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, pro jiné veřejně přístupné přístřešky nestanoví konkrétní účel, musí jít o přístřešky svým účelem určené k využití veřejností a tato povaha musí být objektivně seznatelná.**

**III. Při posouzení dočasnosti stavby dle § 506 odst. 1 občanského zákoníku není rozhodným hlediskem, zda se jedná o dočasnou stavbu ve smyslu zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu. Je třeba vycházet z kritérií soukromoprávních, a to s ohledem na požadavek publicity zejména z kritérií objektivních, tedy jak se stavba jeví navenek, např. s ohledem na její provedení a stavebně-technickou konstrukci. Není však vyloučena kombinace s kritérii subjektivními, včetně kritéria dočasnosti právního titulu.**

*(Podle rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 24. 3. 2022, čj. 55 A 42/2021-36)*

**Prejudikatura:** č. 3733/2018 Sb. NSS a č. 4070/2020 Sb. NSS.

**Věc:** J. R. proti Krajskému úřadu Středočeského kraje o odstranění stavby.

Krajský úřad Středočeského kraje rozhodnutím ze dne 16. 4. 2021 zamítl odvolání a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Kostelec nad Černými lesy (dále jen „stavební úřad“) ze dne 27. 1. 2021, kterým uložil žalobci podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona povinnost odstranit stavbu „Přístřešku pro karavan se skladem nářadí“ na pozemku p. č. Xa v katastrálním území Č. V. (dále jen „stavba“). Jednalo se o dřevěnou přízemní stavbu o půdorysu 6 x 6 m a výšce 3,5 m zastřešenou sedlovou střechou, která byla ze ¾ otevřená (střecha na dřevěných sloupech) a z ¼ tvořena uzavřeným prostorem skladu.

Dle stavebního úřadu se s ohledem na parametry stavby a účel užívání jedná o stavbu uvedenou v § 104 odst. 1 písm. d) stavebního zákona, která vyžadovala ohlášení nebo stavební povolení a dle § 96 odst. 2 stavebního zákona územní souhlas nebo územní rozhodnutí. Žalobce opakovaně požádal o dodatečné povolení stavby. Žádosti nebylo vyhověno s ohledem na negativní závazné stanovisko ze dne 2. 4. 2020 vydané dle § 96b stavebního zákona Městským úřadem v Říčanech, podle něhož stavba není v souladu s územním plánem obce Č. V. Odvolání žalobce bylo zamítnuto a toto rozhodnutí potvrzeno. Stavební úřad odmítl argumentaci žalobce, že jde o veřejně přístupný přístřešek, který dle § 79 odst. 2 písm. r) stavebního zákona ve spojení s § 103 odst. 1 písm. a) stavebního zákona nevyžaduje územní ani stavební projednání. Stavební úřad poukázal na to, že dle metodické pomůcky Ministerstva pro místní rozvoj je přístřešek stavební konstrukcí chránící prostor pouze shora, neuzavírající ho plně ze stran. Součástí předmětné stavby ale je prostor skladu uzavřený ze všech stran stěnami. Nejedná se tedy o přístřešek, ale o prostory skladu, parkovacího stání pro přípojné vozidlo a terasu, které jsou zastřešeny společně sedlovou střechou a tvoří jednu stavbu. Dle stavebního úřadu nejde ani o veřejně přístupnou stavbu, neboť je umístěna na soukromém pozemku, který není veřejným prostranstvím, a jeho část, kde se nachází stavba, je ze všech stran oplocena drátěným pletivem na ocelových sloupcích. Je tak na první pohled zřejmé, že nejde o místo, které by mohlo u kohokoli vzbuzovat dojem veřejné přístupnosti. Žalobce si byl vědom, že

stavba vyžadovala povolení stavebního úřadu, a opakovaně proto žádal o její dodatečné povolení. V dokumentaci připojené k žádosti je stavba označena jako „přístřešek pro karavan se skladem nářadí“. Účel, k němuž byla stavba žalobcem užívána, je zřejmý i z fotografií ve správním spisu, které zachycují karavan zaparkovaný v přístřešku včetně stolku s křesílkem a zahradním grilem. Stavební úřad odmítl též námitku žalobce, že vlastníkem stavby je vlastník pozemku P. H., neboť nejde o dočasnou stavbu, a žalobce je pouze stavebníkem. K tomu uvedl, že vlastník pozemku předložil nájemní smlouvu a dodatek ke smlouvě, podle nichž byl žalobce oprávněn užívat pozemek a vybudovat na něm stavbu přístřešku pro karavan, který byl dle této smlouvy stavbou dočasnou, která bude ke dni ukončení nájmu odstraněna na náklady nájemce. Žalobce jako nájemce pozemku jednal s obcí Č. V. o změně územního plánu, aby mohl stavbu provést. Přestože obec jeho žádost odmítla, provedl stavbu přístřešku pro karavan se skladem nářadí, kterou k tomuto účelu užívá.

Žalovaný konstatoval, že stavební úřad se otázkou vlastnictví stavby dostatečně zabýval. Poukázal na podnět zástupců obce Č. V. a předloženou fotodokumentaci. Skutečnost, že žalobce je stavebníkem a vlastníkem stavby, uvedl vlastník pozemku do protokolu z místního šetření, a lze to dovodit i z nájemní smlouvy a dodatku k ní. Dále poukázal na to, že žalobce se snažil získat souhlas obce se stavbou, dal podnět ke změně územního plánu a podal žádost o dodatečné povolení stavby. Dle žalovaného by takové úsilí nevynakládala osoba, která by neměla na stavbě zájem. Námitka, že jde o stavbu pro veřejnost pro dopravu, byla dle žalovaného účelová. Skutečnost, že pozemek je veden jako ostatní plocha – ostatní komunikace, nemá vliv na posouzení charakteru stavby. Stavbou pro dopravu sloužící široké veřejnosti by byla např. zastávka veřejné dopravy. Přístřešek pro karavan ve vlastnictví fyzické osoby na pozemku ve vlastnictví jiné fyzické osoby vymezeném oplocením je nutno posoudit podle jeho hlavního účelu, jímž je odstavení a ochrana motorového vozidla. Označení stavby jako přístřešku pro karavan odpovídá jak provedené konstrukci, tak zjištěnému účelu stavby. Podle žalovaného nemohla obstát ani argumentace, že se pod střechou mohou kolemjdoucí osoby ukrýt před deštěm, obdobně jako zastřešení vchodu rodinného domu umožňujícího schovat se před deštěm neznamená, že nejde o rodinný dům, ale veřejně přístupnou stavbu. Stavební úřad tedy správně posoudil charakter stavby podle stavebně technické konstrukce a převažujícího účelu stavby. Jelikož stavba není stavbou vyjmenovanou v § 79 odst. 2 stavebního zákona, vyžadovala územní rozhodnutí nebo územní souhlas. A protože nespĺňuje parametry dle § 103 odst. 1 stavebního zákona, vyžadovala podle § 104 odst. 1 písm. d) stavebního zákona také ohlášení, a pokud by nebyly splněny podmínky pro zjednodušené řízení podle § 105 stavebního zákona, vydání stavebního povolení. Jelikož žalobce v řízení o dodatečném povolení stavby nepředložil potřebné podklady, byla žádost pravomocně zamítnuta. Stavební úřad proto správně pokračoval v řízení o odstranění stavby a nařídil ji odstranit, zejména pro zjištěný rozpor s platným územním plánem.

Žalobce proti rozhodnutí žalovaného podal žalobu, ve které uvedl, že stavba sestává z uzamykatelného skladu nářadí a zastřešené otevřené části. Dle jeho přesvědčení stavba plní funkci veřejně přístupného objektu, který není uzavřen uzavíratelným oplocením a může být a bývá využíván občany navštěvujícími přilehlé sportovní hřiště jako úkryt před deštěm. Uzamykatelná část slouží mimo jiné jako sklad sportovního vybavení. Zámek dveří brání odcizení uskladněných věcí.

Žalobce předně namítal, že stavební úřad nařídil odstranění stavby nesprávně osobě. Poukázal přitom na § 506 odst. 1 občanského zákoníku. Stavba je umístěna na pozemku ve vlastnictví P. H. Z výpisu z katastru nemovitostí vyplývá, že pozemek není omezen (zatížen) žádnými právy třetích osob. Žalobce tedy nemůže být vlastníkem stavby, neboť není jako vlastník pozemku uveden v katastru nemovitostí ani nemá zřízeno právo stavby, z něhož by bylo možno vlastnictví stavby odvozovat. Podle žalobce tak nebyl splněn předpoklad pro nařízení odstranění stavby žalobci jakožto stavebníkovi podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, neboť P. H. jakožto vlastník stavby neudělil souhlas s nařízením jejího odstranění žalobci. Žalovaný setrval na názoru, že žalobce je vlastníkem stavby, ačkoli žalobce ve správním řízení uvedl, že je toliko stavebníkem ve smyslu § 2 odst. 2 písm. c) stavebního zákona. Argumenty žalovaného k vlastnictví stavby uvedené v napadeném rozhodnutí nebyly dle žalobce relevantní. Žalovaný dovodil vlastnictví z existence nájemní smlouvy, v níž žalobce vystupuje jako nájemce, tedy toliko osoba s užívacím právem k příslušné části pozemku a ke stavbě. Dle názoru žalobce tento argument tezi žalovaného naopak vyvrací. To, že žalobce má na stavbě zájem, bez dalšího neznamená, že musí být jejím vlastníkem. Na stavbě má zájem vícero lidí, neboť občané sepsali petici za její zachování. Nařízení odstranění stavby tedy podle žalobce správní orgány směřují vůči němu, aniž by pro to měly oporu v zákoně.

Dále žalobce vytýkal správním orgánům, že nekonkretizovaly, jaké rozhodnutí vyžadované stavebním zákonem stavba postrádá. Namítal, že stavba nevyžadovala územní rozhodnutí, územní souhlas, ohlášení ani stavební povolení. Stavbu lze kategorizovat jako veřejně přístupný přístřešek do 40 m<sup>2</sup> zastavěné plochy a do 4 m výšky dle § 79 odst. 2 písm. r) stavebního zákona. Jedná se o přístřešek, který je veřejně přístupný z přilehlé pozemní komunikace každému kolemjdoucímu a slouží mimo jiné uživatelům přilehlého hřiště ke skladování sportovního náčiní a jako úkryt před deštěm. Splnění rozměrových hledisek vyplynulo z místního šetření správního orgánu I. stupně konaného dne 23. 1. 2019. Pozemek je sice oplocen, nikoli však ze všech stran, a občané tak mohou libovolně chodit i na část pozemku, kde je umístěna stavba. Podle žalobce je z pohledu stavebního zákona zásadní pouze veřejná přístupnost přístřešku, nikoli jeho účel. Nadto však dodal, že převážným účelem stavby je sloužit veřejnosti, na čemž nemůže nic změnit ani skutečnost, že část stavby slouží jako sklad nářadí. Pro posouzení účelu stavby není rozhodné, zda je pozemek vlastněn obcí, fyzickou, či právnickou osobou. Přirovnání k zastřešenému vchodu rodinného domu žalobce považoval za nepřiléhavé, neboť zastřešení je součástí rodinného domu, tedy stavby, která svým účelem není pouhým přístřeškem. V daném případě je však předmětem posuzování pouhý samostatný přístřešek. Žalobce také poukázal na náleze Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. I. ÚS 1956/19, podle nějž „[z]ávěry vyslovené v tomto nálezu [...] lze shrnout tak, že rozhodnutí stavebního úřadu o nařízení odstranění části stavby představuje nepřipustný zásah do ústavně zaručeného práva vlastnit majetek za situace, kdy je odstranění části stavby zcela nepřiměřeným zásahem do vlastnického práva majitele a současně platí, že ponechání stavby v jejím stávajícím stavu nezasahuje do veřejného práva závažným způsobem, ani nezasahuje do práva jiných subjektů a nezbavuje jiné subjekty právní ochrany. Nepřiměřenost zásahu do vlastnického práva nastává zejména tehdy, kdy změnou hmotněprávní úpravy stavba jako celek spadá do tzv. volného režimu (nepodléhá žádnému veřejnoprávnímu povolení), kdy skutkové okolnosti případu svědčí o zcela marginálním překročení předpisů ze strany vlastníka, kdy v průběhu správního řízení vyjde dostatečně najevo, že práva jiných subjektů nejsou stavbou ve stávající podobě dotčena, příp. kdy různým postupem stavebního úřadu ve vztahu ke stavebníkům v obdobném postavení se stávající územní rozhodnutí stalo obsoletním.“

Žalovaný s žalobou nesouhlasil a navrhl její zamítnutí. Posouzení druhu a charakteru stavby podle něj přísluší stavebnímu úřadu, který stavbu posoudil podle zjištěného stavu, kdy v objektu byl odstaven karavan žalobce. Skutečnost, že pod střechou lze nalézt dočasný úkryt před nepohodou, není rozhodující pro posouzení, k jakému účelu je stavba primárně určena. Předmětná stavba podle žalovaného vyžadovala územní rozhodnutí nebo územní souhlas dle § 76 odst. 1 stavebního zákona, protože se nejedná o stavbu dle § 79 odst. 2 písm. r) stavebního zákona. Soukromý karavan není prostředkem veřejné dopravy a skutečnost, že lze stát pod střechou stavby, není podstatná pro posouzení jejího charakteru. K otázce vlastnictví žalovaný uvedl, že žalobce v průběhu řízení vlastnictví stavby nerozporoval. K zahájení řízení o odstranění stavby není podle žalovaného třeba souhlasu vlastníka pozemku. Je na vlastníku stavby, aby prokázal, že stavbu lze dodatečně povolit. V tomto případě nebylo možné stavbu na předmětném pozemku realizovat. Pokud byl žalobce přesvědčen, že není vlastníkem stavby, měl v řízení tuto námitku uplatnit a uvést jméno stavebníka. Ani vlastník pozemku přitom osobu stavebníka nezpochybnil.

Krajský soud v Praze žalobu zamítl.

#### Z odůvodnění:

[15] Podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona *stavební úřad nařídí odstranění stavby vlastníku stavby nebo s jeho souhlasem stavebníkovi stavby prováděné nebo provedené bez rozhodnutí vyžadovaného stavebním zákonem nebo bez opatření nebo jiného úkonu toto rozhodnutí nabrazující anebo v rozporu s ním, a stavba nebyla dodatečně povolena.*

[16] Podle § 76 odst. 1 stavebního zákona *umísťovat stavby nebo zařízení, jejich změny, měnit vliv jejich užívání na území, měnit využití území a chránit důležité zájmy v území lze jen na základě územního rozhodnutí nebo územního souhlasu, nestanoví-li zákon jinak.*

[17] Podle § 79 odst. 2 písm. r) stavebního zákona *rozhodnutí o umístění stavby ani územní souhlas nevyžadují přístřešky o jednom nadzemním podlaží, které slouží veřejné dopravě, a jiné veřejně přístupné přístřešky do 40 m<sup>2</sup> zastavěné plochy a do 4 m výšky.*



[18] Podle § 103 odst. 1 písm. a) stavebního zákona *stavební povolení ani ohlášení stavebnímu úřadu nevyžadují stavební záměry uvedené v § 79 odst. 2.*

[19] Podle § 104 odst. 1 písm. d) stavebního zákona *ohlášení stavebnímu úřadu postačí u stavby do 70 m<sup>2</sup> celkové zastavěné plochy a do 5 m výšky s jedním nadzemním podlažím, podsklepené nejvýše do hloubky 3 m. Podle těchto ustanovení ve znění účinném do 31. 12. 2017 vyžadovaly ohlášení stavebnímu úřadu stavby do 50 m<sup>2</sup> celkové zastavěné plochy a do 5 m výšky s jedním nadzemním podlažím, podsklepené nejvýše do hloubky 3 m.*

[20] Podle § 108 stavebního zákona se stavební povolení *vyžaduje u staveb všeho druhu bez zřetele na jejich stavebně technické provedení, účel a dobu trvání, nestanoví-li tento zákon nebo zvláštní právní předpis jinak.*

[21] K tomu, aby mohl stavební úřad nařídit odstranění stavby, musí vědět, kdo je jejím vlastníkem (srov. rozsudek NSS ze dne 9. 9. 2011, čj. 7 As 92/2011-93, či ze dne 3. 3. 2020, čj. 10 As 209/2018-34).

[22] Žalobce argumentuje tím, že není vlastníkem stavby, neboť není zapsán jako vlastník pozemku v katastru nemovitostí a nemá zřízeno ani věcné právo stavby, z něhož by bylo možné odvozovat vlastnictví stavby.

[23] Podle § 506 odst. 1 občanského zákoníku je součástí pozemku *prostor nad povrchem i pod povrchem, stavby zřízené na pozemku a jiná zařízení (dále jen „stavba“) s výjimkou staveb dočasných, včetně toho, co je zapuštěno v pozemku nebo upevněno ve zdech.*

[24] Žalobce pomíjí, že dle § 506 odst. 1 občanského zákoníku nejsou součástí pozemku stavby dočasné, a představují tak jednu z výjimek ze zásady *superficies solo cedit*. K těmto stavbám nabývá vlastnické právo stavebník okamžikem jejich vzniku. Institut stavby dočasné se uplatní právě pro stavby na cizím pozemku. Inspiračním zdrojem této právní úpravy byl § 297 a § 435 císařského patentu ze dne 1. 6. 1811, č. 946 Sbírky zákonů soudních – obecný zákoník občanský (dále jen „OZO“). Podle těchto ustanovení byly součástí nemovitosti (pozemku) stavby, které *„byly na pozemku zřízeny s úmyslem, aby tam trvale zůstaly“*, nikoli stavby, *„které jsou na pozemku vystavěny s úmyslem, aby na něm nezůstaly trvale“*. Jak konstatoval Antonín Randa, *„označením ‚dočasné stavby na cizím pozemku zřízené‘ (často též superaedifikáty zvané) označujeme takové stavby, jež jsou zřízeny na cizích pozemcích s úmyslem, že nemají na nich zůstatí navždy, v protívě ku stavbám v § 297 [OZO] uvedeným. Jsou to stavby rázu prozatímního, zřízené na základě smlouvy pachtovní anebo výprosy, které stavebník po uplynutí poměru pachtovního pokud se týče na požádání vlastníka pozemku jest povinen odkliditi [...].“* Jako příklad uvádí boudy ve veřejných sadech, kiosky v ulicích a na náměstích, pavilony na výstavištích či ochranné horské chaty (viz Randa, A. *Právo vlastnické dle rakouského práva v pořádku systematickém*. Praha : Česká akademie pro vědy, slovesnost a umění, 1923, reprint Wolters Kluwer 2008). František Rouček uvádí, že to, zda stavba byla či nebyla zřízena s úmyslem, aby na pozemku trvale zůstala, *„se neposuzuje podle nějakého skrytého úmyslu (vlastníka nebo toho, kdo stavbu provedl), nýbrž podle okolností zjevně patrných (podle účelu)“*. Součástí tak nejsou *„stavby zřízené jen v mezích omezeného užívacího práva stavebníkovy, jako stavby zřízené poživatelem (nebo pachtýřem, nájemcem, osobou oprávněnou z práva stavby). Rovněž tak součástí nejsou stavby, z jejichž povahy sluší usuzovati na zmíněné zevně patrné okolnosti, vylučující onen úmysl, jako výstavní a slavnostní brány, tribuny, turistické chaty, ochranné boudy, tržní stánky, kiosky, nouzové kolonie u velkých měst, divadelní arény aj.“* [srov. Rouček, F.; Sedláček, J. *Komentář k Československému obecnému zákoníku občanskému a občanské právo platné na Slovensku a v Podkarpatské Rusi. Díl druhý, (§§ 285 až 530)*. Praha : V. Linhart, 1935, s. 43 a s. 585 až 586].

[25] Občanský zákoník kritérium pro posouzení dočasnosti neobsahuje. Možné přístupy k interpretaci tohoto pojmu nabízí odborná literatura (viz komentář k § 506 in: Melzer, F.; Těgl, P. a kol. *Občanský zákoník – velký komentář. Svazek III. § 419 až 654*. Praha : Leges, 2014). V zásadě panuje shoda na tom, že hlediskem pro vymezení dočasné stavby není vymezení dočasné stavby podle stavebního zákona, resp. její povolení jako dočasné podle stavebního zákona (§ 2 odst. 3 stavebního zákona), a to s ohledem na § 1 odst. 1 větu druhou občanského zákoníku, podle níž platí, že *uplatňování soukromého práva je nezávislé na uplatňování práva veřejného*. Je třeba vztít též v úvahu, že pojem stavby ve smyslu stavebního zákona je odlišný od stavby ve smyslu soukromoprávním, navíc by takové kritérium nebylo možné aplikovat u staveb, u nichž stavební zákon nevyžaduje rozhodnutí, opatření nebo jiný úkon toto rozhodnutí nahrazující, resp. staveb postavených bez takového rozhodnutí (k odlišení dočasnosti stavby z hlediska stavebního zákona a občanského práva viz též např. rozsudek NS ze dne 19. 5. 2003, sp. zn. 22 Cdo 2261/2001, publikovaný v Souboru civilních rozhodnutí a stanovisek Nejvyššího soudu pod



č. C 1909, či rozsudek NSS ze dne 14. 7. 2020, čj. 10 As 200/2020-32, č. 4070/2020 Sb. NSS). Kritérii, která se nabízí, jsou tedy kritéria soukromoprávní. Jedním z kritérií, které ukazuje na úmysl stavebníka mít stavbu na pozemku jako dočasnou, je dočasnost právního titulu, na jehož základě je stavba postavena, například nájmu. Ta byla vnímána jako podstatné kritérium za účinnosti OZO, který ovšem výslovně stanovil subjektivní kritérium úmyslu (viz výše citovaná literatura k OZO). Dočasnost právního titulu k užívání pozemku hrála významnou roli z hlediska právního režimu stavby i za účinnosti zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění účinném do 31. 12. 2013 [viz Koukal, P. § 506 [Superficies solo cedit]. In: Lavický, P. a kol. *Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–654). Komentář* 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2022]. Kritérium založené na dočasnosti právního titulu však postrádá publicitu vůči třetím osobám. Z tohoto pohledu se jeví jako vhodnější kritérium objektivní (vnějšího zdání), tedy jak se stavba jeví navenek, zda jako trvalá, či dočasná, což se podává např. ze způsobu vedení stavby, stavebně-technické konstrukce atd. Není nicméně vyloučena ani kombinace tohoto kritéria s kritériem dočasnosti právního titulu (viz Dobrovolná, E.; Králík, M. Dočasná stavba ve stavebněprávním smyslu. *Bulletin advokacie*, 2020, č. 12, s. 64 a násl.). Kritérium objektivní a subjektivní budou ostatně v řadě případů v souladu.

[26] Z prvostupňového a napadeného rozhodnutí, která z hlediska soudního přezkumu tvoří jeden celek, je patrné, že správní orgány považovaly žalobce za vlastníka stavby jakožto stavebníka dočasné stavby na cizím pozemku. K námitce žalobce, že není vlastníkem stavby, stavební úřad poukázal zejména na nájemní smlouvu a dodatek k nájemní smlouvě předložený vlastníkem pozemku. Konstatoval, že žalobce byl podle nich oprávněn vybudovat na pronajatém pozemku stavbu přístřešku pro karavan se skladem nářadí jako dočasnou stavbu, která bude ke dni ukončení nájmu na náklady žalobce odstraněna. Žalovaný posouzení stavebního úřadu aproboval. Kromě nájemní smlouvy a dodatku poukázal na podnět obce Č. V., včetně fotodokumentace, a na protokol z místního šetření, při němž vlastník pozemku potvrdil, že stavebníkem a vlastníkem stavby je žalobce.

[27] Soud předně uvádí, že skutečnost, že žalobce není vlastníkem pozemku, na němž je stavba umístěna, je plně v souladu s tímto posouzením, neboť institut dočasné stavby zakotvený v § 506 odst. 1 občanského zákoníku dopadá na případy staveb na cizím pozemku. Posouzení stavby jako dočasné stavby na cizím pozemku nevyklučuje ani to, že pozemek, na němž se stavba nachází, není dle údajů katastru nemovitostí zatížen žádným věcným právem ve prospěch žalobce (právem stavby jako věcným právem dle § 1240 občanského zákoníku). Vlastnické právo k dočasné stavbě na cizím pozemku vzniká jejímu stavebníkovi současně s faktickým vznikem stavby jako věci v právním smyslu. Posouzení stavby jako dočasné stavby ve vlastnictví žalobce neodporuje, že stavbu prováděl jakožto nájemce části pozemku. Je tomu právě naopak, neboť dočasná stavba na cizím pozemku je typicky realizována na základě nájmu jakožto dočasného právního titulu s tím, že po skončení nájmu bude nájemcem odstraněna. Ačkoli, jak je výše uvedeno, by dočasnost právního titulu neměla být jediným kritériem dočasnosti stavby sama o sobě, v daném případě je dočasný právní titul též plně v souladu se stavebně-technickým provedením stavby, která je toliko jednoduchou dřevěnou konstrukcí. To je zřejmé z fotodokumentace, popisu stavby v protokolu o jednání ze dne 25. 1. 2019 a pohledů a řezů ze srpna 2017, které jsou součástí správního spisu. Kritérium subjektivní a objektivní tak vede ke shodnému závěru. Předložený dodatek k nájemní smlouvě potvrzuje, že stavbu jako dočasnou vnímal též žalobce, který ji jakožto nájemce se souhlasem vlastníka provedl na pronajatém pozemku, a vlastník pozemku. Ačkoli text nájemní smlouvy výslovně neřešil režim případných budoucích staveb na pronajaté části pozemku, nájemní smlouva ze dne 31. 1. 2017, která je ze své podstaty pouze dočasným právním titulem, předpokládala předchozí souhlas vlastníka pozemku s provedením stavebních prací. V následně sepsaném dodatku k nájemní smlouvě ze dne 12. 5. 2019, na který poukázal stavební úřad, strany potvrdily, že vlastník pozemku v průběhu nájemního vztahu udělil žalobci výslovný souhlas k provedení stavby přístřešku pro karavan se skladem nářadí, který je dočasnou stavbou. To koresponduje i s tím, že již v protokolu o ústním jednání ze dne 24. 8. 2017 podepsaném žalobcem a vlastníkem pozemku je uvedeno, že stavba je ve vlastnictví žalobce, který ji jakožto nájemce provedl. Žalobce neuvedl žádné skutečnosti, které by závěr o dočasnosti stavby vyvracely.

[28] Je však třeba dát za pravdu žalobci v tom, že i nájemce pozemku může mít zájem na legalizaci stavby, která je jeho součástí, a že pro určení vlastnického práva ke stavbě není rozhodné, že žalobce usiloval o její legalizaci, resp. související změnu územního plánu. V tomto směru je tedy třeba závěr správních orgánů korigovat.

Závěr o tom, že žalobce je vlastníkem stavby, nicméně s ohledem na výše uvedené ob stojí. Soud proto neshledal první žalobní bod důvodným.

[29] Soud se neztotožnil ani s námitkou žalobce, že správní orgány neuvedly, jaké rozhodnutí vyžadované stavebním zákonem stavba postrádá. Správní orgány odmítly argumentaci žalobce, že jde o stavbu dle § 79 odst. 2 písm. r) stavebního zákona, která by nevyžadovala rozhodnutí o umístění stavby ani územní souhlas a ve spojení s § 103 odst. 1 písm. a) stavebního zákona ani ohlášení. Žalovaný jasně uvedl, že stavba dle § 76 odst. 1 stavebního zákona vyžadovala územní souhlas nebo územní rozhodnutí, neboť nešlo o stavbu vyjmenovanou v § 79 odst. 2 stavebního zákona, a ohlášení dle § 104 odst. 1 písm. d) stavebního zákona.

[30] Soud souhlasil se správními orgány, že nejde o stavbu dle § 79 odst. 2 písm. r) stavebního zákona. Stavba sice odpovídá rozměrovým kritériím uvedeným v tomto ustanovení, nejedná se však o veřejně přístupný přístřešek.

[31] Jak vyplývá z judikatury, přístřeškem je zpravidla pozemní stavba menších rozměrů, která je zastřešena, avšak nemá souvislý obvodový plášť, což umožňuje volný pohyb dovnitř a ven (viz rozsudek NSS ze dne 9. 2. 2022, č. j. 7 As 48/2020-53). Krajský soud v Praze v rozsudku ze dne 25. 5. 2021, č. j. 54 A 183/2018-40, poukázal na vymezení pojmu v publikaci PERGOLA, PŘÍSTŘEŠEK. Metodická pomůcka Ministerstva pro místní rozvoj ČR. Praha: 2018, která vymezuje přístřešek jako stavbu ve smyslu stavebního zákona, která je „zastřešenou stavbou bez obvodových svíslých konstrukcí (některých nebo všech)“ určenou ke konkrétnímu účelu a jako „objekt poloodkrytý, tj. samostatný pozemní stavební objekt, jehož stavební konstrukce nejen vytvářejí nosnou soustavu, ale i částečně jej ohraničují; objekt se pak svým charakterem blíží budově, neboť má zastřešení a popřípadě i některou ze stěnových konstrukcí“.

[32] Soud souhlasil se stavebním úřadem, že stavebně technické provedení stavby výše uvedenému vymezení přístřešku neodpovídá, neboť stavba zahrnuje též souvislým obvodovým pláštěm plně uzavřený prostor skladu náradí. Z hlediska rozměrů (dle předloženého půdorysu 2 030 x 3 075 mm) nejde o část zcela zanedbatelnou. Stavba není v této části ani veřejně přístupnou, jestliže sám žalobce uvádí, že jde o uzamykatelný sklad náradí a zámek na dveřích brání odcizení uskladněných věcí. Skutečnost, že žalobce umožňuje v uzavřeném uzamykatelném skladu uložení sportovního vybavení pro přilehlé hřiště, z této části stavby nečiní prostor veřejně přístupný, tedy bez dalšího přístupný předem neomezenému okruhu osob. Jestliže část stavby neodpovídá kritériím vymezeným v § 79 odst. 2 písm. r) stavebního zákona, nemůže se na stavbu tato výjimka z posouzení stavebním úřadem uplatnit. Výjimky se vztahují pouze na stavby vyjmenované v § 79 odst. 2 stavebního zákona, nikoli na jiné stavby zde neuvedené.

[33] Soud se též ztotožňuje s žalovaným, že přístřešek pro parkování karavanu ve vlastnictví fyzické osoby se skladem a prostorem pro posezení na pozemku fyzické osoby vymezeném oplocením nelze s ohledem na účel stavby a její využití považovat za veřejně přístupný ve smyslu § 79 odst. 2 písm. r) stavebního zákona. Ačkoli uvedené ustanovení pro jiné veřejně přístupné přístřešky nestanoví konkrétní účel, musí jít o přístřešky svým účelem určené k využití veřejností a tato povaha musí být objektivně seznatelná. Z fotografií vyplývá, že stavba v souladu se svým hlavním účelem a stavebně technickým provedením slouží jako zázemí pro zaparkovaný karavan. Oplocený pozemek se z hlediska veřejnosti jeví jako zahrada určená k individuální rekreaci obyvatelům odstaveného karavanu. To, že pozemek je využíván jako zahrada, uvedl žalobce též ve svém návrhu na pořízení změny územního plánu, který je součástí správního spisu. Z pohledu veřejnosti nelze nikterak seznat, že vlastník nebo nájemce pozemku a vlastník stavby bez dalšího souhlasí se vstupem na tuto část pozemku a užíváním stavby neomezeným předem neurčeným okruhem osob a že kdokoli může na předmětnou část pozemku libovolně vstoupit a stavbu na něm umístěnou (resp. její menší část mimo prostor určený pro karavan a uzavřený sklad) využít. Na tom nic nemění skutečnost, že oplocení či pevná stěna stavby pozemek zcela neuzavírají. Nic nenasvědčuje tomu, že by kdokoli měl mít právo volného vstupu na část pozemku, na níž se stavba nachází, např. že by se jednalo o veřejné prostranství, jehož vznik předpokládá mimo jiné souhlas vlastníka pozemku (viz rozsudek NS ze dne 26. 6. 2019, sp. zn. 22 Cdo 2378/2016, publikovaný v Souboru civilních rozhodnutí a stanovisek pod č. C 18848). Pozemek není veřejně přístupným prostorem jen proto, že není (zcela) oplocený. Evidence způsobu využití pozemku v katastru nemovitostí není závazným údajem a evidovaný způsob využití pozemku nevytváří o faktické veřejné přístupnosti pozemků (viz rozsudek NSS ze dne 27. 5. 2021, č. j. 9 Afs 7/2021-31). Ačkoli dle

výpisu z katastru nemovitostí je pozemek p. č. Xa evidován se způsobem využití *ostatní komunikace*, z fotografií je patrné, že předmětná část pozemku nespĺňuje znaky veřejně přístupné účelové komunikace dle § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích. Nejde ani o pozemek, přes který by mohl každý volně procházet dle § 63 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, a to již proto, že je ve vlastnictví fyzické osoby. K sousednímu pozemku p. č. Xc ve vlastnictví obce stavba přiléhá svou plnou jižní stěnou, která supluje funkci oplocení (viz protokol z ústního jednání spojeného s ohledáním na místě ze dne 25. 1. 2019, výkres situace Ing. P. K. a fotografie stavby). S ohledem na výše uvedené tedy nelze stavbu považovat za veřejně přístupný přístřešek dle § 79 odst. 2 písm. r) stavebního zákona. Soud nadto souhlasí s žalovaným, že ani případná možnost ukryt se před deštěm v části přístřešku neznamená, že přístřešek jako celek je veřejně přístupným přístřeškem, jak předpokládá § 79 odst. 2 písm. r) stavebního zákona.

[34] Jelikož nejde o stavbu dle § 79 odst. 2 písm. r) stavebního zákona ani dle jiného písmene citovaného ustanovení, vyžadovala stavba územní souhlas [§ 96 odst. 2 písm. b) ve spojení s § 104 odst. 1 písm. d) stavebního zákona], případně územní rozhodnutí (§ 76 odst. 1 stavebního zákona) či veřejnoprávní smlouvu (§ 78a stavebního zákona). Jelikož nešlo o stavbu uvedenou v § 79 odst. 2 stavebního zákona, která nevyžaduje stavební povolení ani ohlášení dle § 103 odst. 1 písm. a) stavebního zákona, ani jinou stavbu vymezenou v § 103 odst. 1 stavebního zákona, vyžadovala ohlášení dle § 104 odst. 1 písm. d) stavebního zákona. Námitka žalobce, že nebylo možné uložit odstranění stavby dle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, neboť stavba nevyžadovala územní rozhodnutí, územní souhlas, stavební povolení ani ohlášení, tedy není důvodná.

[35] Závěry vysovené v nálezu Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. I ÚS 1956/19, na které žalobce odkazuje, na danou věc nedopadají, neboť nejde o případ, kdy by ponechání stavby závažně nezasahovalo do veřejného práva a její odstranění představovalo zcela nepřiměřený zásah do vlastnického práva žalobce. V tomto případě nedošlo k tomu, že by stavba změnou právní úpravy jako celek spadala do tzv. volného režimu, kdy by skutkové okolnosti případu svědčily o zcela marginálním překročení předpisů ze strany žalobce nebo kdy by se různým postupem stavebního úřadu ve vztahu ke stavebníkům v obdobném postavení stalo obsoletním vydané územní rozhodnutí. Žalobce v žalobě neuvedl, v jakém směru a z jakého důvodu by se citované závěry Ústavního soudu měly ve vztahu k posuzované stavbě uplatnit, a proto se soud nemůže k této námitce blíže vyjádřit. Není na místě, aby soud za žalobce spekulativně argumenty domýšlel, neboť tím by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci jeho advokáta (srov. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 8. 2010, č. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS). (...)

## 4350

### **Státní památková péče: udržovací práce v interiéru domu nacházejícího se v památkové zóně; povinnost vyžádat si závazné stanovisko**

k § 14 odst. 2 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění zákonů č. 320/2002 Sb., č. 186/2006 Sb., č. 307/2008 Sb. a č. 225/2017 Sb. (v textu jen „památkový zákon“)

**Povinnost vyžádat si předem závazné stanovisko orgánu státní památkové péče dle § 14 odst. 2 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, platí i pro udržovací práce prováděné v interiéru domu, který se nachází v památkové zóně.**

(Podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 30. 3. 2022, čj. 30 A 148/2020-38)

**Věc:** T. P. proti Krajskému úřadu Kraje Vysočina o přestupku.

Předmětem přezkumu v projednávané věci bylo rozhodnutí Krajského úřadu Kraje Vysočina, odboru kultury, památkové péče a cestovního ruchu, ze dne 8. 9. 2020, kterým žalovaný podle § 90 odst. 5 správního řádu zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Třebíč, odboru školství a kultury (dále jen „městský úřad“) ze dne 30. 6. 2020.

Žalobce byl rozhodnutím městského úřadu uznán vinným ze spáchání přestupku podle § 39 odst. 1 písm. g) památkového zákona (výrok I.). Přestupku se dopustil tím, že v časovém úseku říjen–prosinec roku 2018 provedl bez vydaného závazného stanoviska městského úřadu udržovací práce v rozsahu realizace odvlhčovacího kanálu v návaznosti na podlahu s využitím původního vedení odpadů, odstranění omítek, zalití podlah hrubým betonem, to vše v části nemovitosti sloužící k nebytovým účelům se vstupem z boční fasády židovského domu B. 63/14, stavba na pozemku parc. č. X v katastrálním území P, v obci T. Předmětný dům není samostatnou kulturní památkou, avšak je nedílnou součástí městské památkové zóny Třebíč (dále jen „památková zóna“). Za spáchání uvedeného přestupku byla žalobci uložena pokuta ve výši 10 000 Kč dle § 39 odst. 5 písm. a) památkového zákona (výrok II.).

Žalobce uvedl, že rozhodnutí žalovaného je nezákonné, neboť nebyla naplněna skutková podstata přestupku. Domníval se, že k udržovacím pracím neměl povinnost vyžádat si závazné stanovisko.

Z mapy památkové zóny plyne, že dům, ve kterém byly udržovací práce provedeny, nepatří mezi nemovité kulturní památky ani objekty dotvářející charakter zóny. Povinnost žalobce byla vyloučena na základě § 14 odst. 2 památkového zákona, neboť předmětem státní památkové péče v zóně není vnitřní prostor domu žalobce. Dle čl. 4 vyhlášky Jihomoravského krajského národního výboru v Brně ze dne 20. 11. 1990 o prohlášení území historických jader měst za památkové zóny (dále jen „vyhláška“) jsou předmětem státní památkové péče v zónách: *a) historický půdorys a jemu odpovídající prostorová a hmotová skladba, městské interiéry včetně povrchu komunikací, historické podzemní prostory, b) panoráma zóny a hlavní dominanty v blízkých a dálkových pohledech, c) nemovité kulturní památky, d) objekty dotvářející charakter zóny, e) veřejná a vyhrazená zeleň, f) ostatní objekty v zóně.*

Podle žalobce je posláním městské památkové zóny ochrana kulturně-historických a urbanisticko-architektonických hodnot daného prostředí. Udržovací práce v předmětném domu se netýkaly otázky uličních či městských interiérů, kterými se myslí především materiály povrchů, zeleň, osvětlení, fasády, okna a případně partery domů. Z toho plyne, že předmětem ochrany je čistě otázka exteriéru domu, tedy jak se objekt jeví navenek. Žalobce tedy neměl povinnost dotazovat se na udržovací práce uvnitř domu.

Žalovaný nesouhlasil s názorem žalobce, že by práce, jež jsou prováděny pouze v interiéru objektu nacházejícího se na území památkové zóny, byly vyloučeny z povinnosti vyžádat si k jejich provedení závazné stanovisko orgánu státní památkové péče.

Památkový zákon v § 14 odst. 2 neuvádí rozdílné povinnosti pro práce v interiéru a exteriéru. Ustanovení odkazuje na § 6a a § 17 daného zákona, které stanoví výjimky z povinnosti vyžádat si závazné stanovisko. Ustanovení § 17 památkového zákona se vztahuje k ochrannému pásmu. V rozhodnutí o ochranném pásmu je možné určit mimo zákonem stanovené případy i další případy, v nichž není třeba závazné stanovisko vyžadovat. V daném případě se však nejedná o ochranné pásmo, ale o území památkové zóny, které má vyšší stupeň ochrany z hlediska státní památkové péče.

V § 6a památkového zákona je upravena možnost vydání tzv. plánu ochrany. Tím lze určit, jaké nemovitosti nejsou kulturní památkou, ale jsou v památkové rezervaci či zóně, nebo u jakých druhů prací je vyloučena povinnost vlastníka vyžádat si předem závazné stanovisko. Pro městskou památkovou zónu Třebíč však plán ochrany vytvořen nebyl. Toto ustanovení tak nelze aplikovat.

Ani žalobcem citovaná vyhláška nevyklučuje povinnost vyžádat si závazné stanovisko k pracím prováděným v interiéru. Žalovaný odkázal na čl. 6 odst. 2 písm. d) předmětné vyhlášky, který stanoví, že *se musí dbát architektonických i funkčních vztahů ke kulturním památkám a navazovat na jejich objemovou a prostorovou skladbu.* Z toho vyplývá, že památková péče se má zabývat i úpravou interiéru objektů, které nejsou chráněny jako kulturní památka, ale nachází se na území památkové zóny.

Žalobce v replice k vyjádření žalovaného uvedl, že dům, v jehož části byly provedeny udržovací práce, nepatří mezi nemovité kulturní památky ani objekty dotvářející charakter zóny; nejde tedy o objekt památkového zájmu. Provedením udržovacích prací neporušil architektonický a funkční vztah ke kulturním památkám dle čl. 6 odst. 2 písm. d) vyhlášky, na který odkazoval žalovaný.

Byl přesvědčen, že dostal podmínce uvedené v čl. 6 odst. 2 písm. d) vyhlášky. To potvrdil i městský úřad ve vydaném příkazu ze dne 6. 3. 2020, ve kterém uvedl, že „realizovaný rozsah udržovacích prací, který je motivován snahou v dilčích krocích eliminovat negativní působení vlhkosti v interiéru, není primárně v rozporu se zájmy státní památkové péče“. Žalobce byl tedy potrestán jen z důvodu, že si nevyžádal závazné stanovisko, i když výsledek jeho činnosti vnímal správní orgán pozitivně.

Krajský soud v Brně žalobu zamítl.

### Z odůvodnění:

[24] Podstatu nyní projednávané věci tvoří polemika žalobce se závěry správních orgánů, že se žalobce dopustil přestupku dle § 39 odst. 1 písm. g) památkového zákona. Žalobce zpochybňuje jejich závěr o tom, že před provedením udržovacích prací byl povinen vyžádat si stanovisko orgánu státní památkové péče.

[25] Podle § 14 odst. 2 památkového zákona platí, že *vlastník (správce, uživatel) nemovitosti, která není kulturní památkou, ale je v památkové rezervaci, v památkové zóně nebo v ochranném pásmu nemovité kulturní památky, nemovité národní kulturní památky, památkové rezervace, nebo památkové zóny (§ 17), je povinen k zamýšlené stavbě, prodejnímu stánku, konstrukci a zařízení pro slavnostní výzdobu a osvětlení budov, jejichž umístění nepřesáhne 30 po sobě jdoucích dnů, změně stavby, terénním úpravám, umístění nebo odstranění zařízení, odstranění stavby, úpravě dřevin nebo udržovacím pracím na této nemovitosti si předem vyžádat závazné stanovisko obecního úřadu obce s rozšířenou působností, není-li tato jeho povinnost podle tohoto zákona nebo na základě tohoto zákona vyloučena (§ 6a, 17).*

[26] Dle § 6a odst. 1 památkového zákona *krajský úřad může po projednání s ministerstvem kultury, orgánem územního plánování a příslušnou obcí jako dotčenými orgány vydat opatření obecné povahy o ochraně památkové rezervace nebo památkové zóny nebo jejich částí (dále jen „plán ochrany“), ve kterém se stanoví způsob zabezpečení kulturních hodnot památkové rezervace a památkové zóny z hlediska státní památkové péče, a ve kterém lze určit, u jakých nemovitostí, nejsou-li kulturní památkou, ale jsou v památkové rezervaci nebo památkové zóně, nebo u jakých druhů prací na nich, včetně výsadby a kácení dřevin na veřejných prostranstvích (dále jen „úprava dřevin“), je vyloučena povinnost vlastníka (správce, uživatele) vyžádat si předem závazné stanovisko podle § 14 odst. 2.*

[27] Ustanovení § 17 odst. 1 památkového zákona praví, že *vyžaduje-li to ochrana nemovité kulturní památky nebo jejího prostředí, vydá obecní úřad obce s rozšířenou působností po vyjádření odborné organizace státní památkové péče územní rozhodnutí o ochranném pásmu a určí, u kterých nemovitostí v ochranném pásmu, nejsou-li kulturní památkou, nebo u jakých druhů prací na nich, včetně úpravy dřevin, je vyloučena povinnost vyžádat si předem závazné stanovisko podle § 14 odst. 2; tato povinnost je vyloučena vždy, jde-li o stavbu, změnu stavby, udržovací práce, umístění nebo odstranění zařízení, jejichž provedením se nezasahuje žádným způsobem do vnějšího vzhledu této nemovitosti. Obecní úřad obce s rozšířenou působností může v ochranném pásmu omezit nebo zakázat určitou činnost nebo učinit jiná vhodná opatření na základě závazného stanoviska dotčeného orgánu.*

[28] Z § 39 odst. 1 písm. g) památkového zákona plyne, že se fyzická osoba dopustí přestupku tím, že *provádí stavbu, změnu stavby, terénní úpravy, umístění nebo odstranění zařízení, odstranění stavby, úpravu dřevin nebo udržovací práce na nemovitosti, která není kulturní podmínkou, ale je v památkové rezervaci, v památkové zóně, v ochranném pásmu nemovité kulturní památky, nemovité národní kulturní památky, památkové rezervace nebo památkové zóny bez závazného stanoviska obecního úřadu obce s rozšířenou působností podle § 14 odst. 2 nebo nedodržuje podmínky uvedené v tomto závazném stanovisku, nejde-li o případ vyloučení povinnosti tohoto vlastníka (správce, uživatele) vyžádat si závazné stanovisko (§ 17).*

[29] Předmětný dům není samostatnou nemovitou kulturní památkou, ale nachází se v památkové zóně. Prováděl-li žalobce na takové nemovitosti udržovací práce, byl povinen v souladu s § 14 odst. 2 památkového zákona vyžádat si předem závazné stanovisko obecního úřadu obce s rozšířenou působností, neboť se jednalo o jeden z případů taxativně vymezených v daném ustanovení.

[30] V řešení případě totiž povinnost vyžádat si závazné stanovisko nebyla vyloučena žalobcem zmiňovanými § 6a nebo § 17 památkového zákona. Dle § 6a památkového zákona může dojít k situaci, že krajský úřad vydá opatření obecné povahy o ochraně památkové zóny, označované jako plán ochrany. V něm je možné stanovit, jaké druhy prací na nemovitých věcech nacházejících se v památkové zóně, které nejsou samostatnou kulturní

památkou, jsou vyloučeny z povinnosti vyžádat si předem závazné stanovisko dle § 14 odst. 2 předmětného zákona. Jak správně poznamenal žalovaný, žádný plán ochrany týkající se města Třebíč, respektive jeho památkové zóny, do současné doby vydán nebyl. Výjimku dle § 6a památkového zákona tak v daném případě uplatnit nelze.

[31] Druhou možnou výjimkou z požadavku vyžádat si předem závazné stanovisko dle § 14 odst. 2 památkového zákona nabízí § 17 tohoto zákona. Ten dopadá na nemovité věci, které nejsou kulturní památkou, ale nachází se v ochranném pásmu. U nich není v případě udržovacích prací a dalších vyjmenovaných činností třeba vyžádat si závazné stanovisko. Ve městě Třebíč ochranné pásmo pro památkovou zónu existuje, avšak daný židovský dům se nachází přímo v památkové zóně, nikoliv v jejím ochranném pásmu. Úprava aplikující se pro nemovité věci v ochranném pásmu se tedy na předmětný židovský dům neuplatní.

[32] Soud tak ve shodě se žalovaným a městským úřadem konstatuje, že povinnost vyžádat si předem závazné stanovisko dle § 14 odst. 2 památkového zákona v nynějším případě vyloučena nebyla. Městský úřad se odůvodněním nutnosti vyžádat si závazné stanovisko věnoval na straně 7–8 svého rozhodnutí. Žalovaný následně v rámci napadeného rozhodnutí stručně popsal důvod nezbytnosti vyžádat si závazné stanovisko na straně 3, přičemž ve zbytku plně odkázal na rozhodnutí městského úřadu. Se závěry správních orgánů se soud ztotožňuje a v podrobnostech na ně odkazuje.

[33] Žalobce dále uváděl, že potřeba vyžádat si závazné stanovisko byla vyloučena na základě vyhlášky, jelikož předmětem státní památkové péče v zóně nebyl vnitřní prostor domu žalobce.

[34] Dle čl. 4 vyhlášky jsou předmětem státní památkové péče v zónách: *a) historický půdorys a jemu odpovídající prostorová a hmotová skladba, městské interiéry včetně povrchu komunikací, historické podzemní prostory, b) panoráma zóny a hlavní dominanty v blízkých a dálkových pohledech, c) nemovité kulturní památky, d) objekty dotvářející charakter zóny, e) veřejná a vyhrazená zeleň, f) ostatní objekty v zóně.*

[35] K tomu soud uvádí, že z mapy památkové zóny, jež je součástí správního spisu, vyplývá, že předmětný dům se nachází na hranici prostor určujících charakter památkové zóny a prostor dotvářejících charakter památkové zóny. Dům je totiž z jedné strany ohraničen prostorem určujícím charakter památkové zóny, ve směru od přední synagogy, zatímco druhou stranu domu ohraničuje prostor dotvářející charakter zóny, ve směru od ulice B.

[36] Z výše uvedené citace čl. 4 vyhlášky vyplývá, že předmětem státní památkové péče v zónách jsou mj. objekty dotvářející charakter zóny. Užitím výkladu od menšího k většímu (*a minoris ad maius*) lze dospět k závěru, že pokud předmětem ochrany jsou objekty dotvářející charakter zóny, tím spíše budou předmětem ochrany i prostory určující charakter zóny. Nutnost výkladu v naznačeném smyslu ostatně plyne i ze způsobu řazení zón v čl. 6 dané vyhlášky od těch zasluhujících vyšší míru ochrany po ty méně chráněné. Vyhláška člení území na části *A – určující charakter zóny, B – dotvářející charakter zóny, C – doplňující charakter zóny*. Z předmětné vyhlášky tedy nelze vyvodit, že by interiéry v předmětném domě byly z povinnosti vyžádat si závazné stanovisko vyloučeny. Soud je ve shodě se žalovaným přesvědčen, že dle čl. 6 odst. 2 písm. d) vyhlášky se při vnějších a vnitřních úpravách nechráněných objektů musí dbát architektonických i funkčních vztahů ke kulturním památkám a navazovat na jejich objemovou a prostorovou skladu. Z toho vyplývá, že je nutno dbát nejen na exteriéry, ale i na interiéry objektů, které sice nejsou kulturními památkami, ale nachází se v památkové zóně a ke kulturním památkám v nich mají vnitřní vztah.

[37] Navíc soud doplňuje, že i pokud by znění vyhlášky jednoznačně vylučovalo povinnost vlastníka vyžádat si závazné stanovisko orgánu památkové péče (což žalobcem zmiňovaná vyhláška nečiní), nemohl by předpis nižší právní síly vyloučit povinnost uloženou vlastníčkům stavby zákonem. I vnitřní úpravy domu se totiž mohou v určitých případech promítnout do vnějšího vzhledu domu, proto § 14 odst. 2 památkového zákona stanoví jednoznačnou povinnost vlastníka stavby nacházejícího se v památkové zóně vyžádat si předem závazné stanovisko orgánu státní památkové péče pro všechny typy udržovacích prací prováděných na dané nemovitosti.

[38] Žalobce namítá, že provedením výše specifikovaných udržovacích prací neporušil architektonický a funkční vztah ke kulturním památkám, což měl potvrdit i sám městský úřad v příkazu ze dne 6. 3. 2020. V něm městský úřad uvedl, že „realizovaný rozsah udržovacích prací, který je motivován snahou v dilčích krocích eliminovat negativní působení vlhkosti v interiéru, není primárně v rozporu se zájmy státní památkové péče“. K tomu



soud dodává, že na základě dané citace nelze dospět k závěru, že činností žalobce nebyl narušen architektonický a funkční vztah ke kulturním památkám, ale pouze to, že motivace žalobce provést udržovací práce primárně nebyla v rozporu se zájmy státní památkové péče. To však žalobce nezbavovalo povinnosti vyžádat si předem závazné stanovisko orgánu státní památkové péče.

[39] Soud proto uzavírá, že povinnost vyžádat si předem závazné stanovisko orgánu státní památkové péče dle § 14 odst. 2 památkového zákona platí i pro udržovací práce prováděné v interiéru domu, který se nachází v památkové zóně. Tato povinnost v nynějším případě nebyla vyloučena žádným ustanovením zákona ani žalobcem zmiňovanou vyhláškou. Správní orgány tak správně posoudily, že v daném případě došlo k naplnění skutkové podstaty přestupku dle § 39 odst. 1 písm. g) památkového zákona. (...)

## 4351

### Rozšířený senát: daň z přidané hodnoty

#### Daň z přidané hodnoty: zajišťovací příkaz na dosud nestanovenou daň; prekluze práva vyměřit daň

k § 148 daňového řádu

**Při nařízení exekuce na základě vykonatelného zajišťovacího příkazu na daň dosud nestanovenou je třeba, aby správce daně (a následně i správní soud v řízení o žalobě proti exekučnímu příkazu) zkoumal, zda u zajišťované daně neuplynula ke dni vydání exekučního příkazu lhůta pro její stanovení (§ 148 daňového řádu).**

*(Podle rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2022, čj. 2 Afš 338/2018-50)*

**Prejudikatura:** č. 791/2006 Sb. NSS, č. 1966/2010 Sb. NSS, č. 1996/2010 Sb. NSS, č. 2001/2010 Sb. NSS, č. 2191/2011 Sb. NSS, č. 3807/2018 Sb. NSS, č. 3952/2020 Sb. NSS a č. 3975/2020 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 38/2009 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 1169/07), č. 39/2009 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 816/07), č. 72/2009 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 1418/07), č. 74/2009 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 2701/08) a č. 96/2009 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 1463/07).

**Věc:** P. K. proti Finančnímu úřadu pro Plzeňský kraj o daň z přidané hodnoty, o kasační stížnosti žalobce.

V projednávané věci šlo o posouzení otázky, zda v případě soudního přezkumu exekučního příkazu vydaného na základě zajišťovacího příkazu na dosud nestanovenou daň lze zkoumat též otázku prekluze práva vyměřit takto zajištěnou daň.

Žalovaný vydal dne 19. 7. 2016 podle § 103 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (dále jen „zákon o DPH“), celkem 17 zajišťovacích příkazů na dosud nestanovenou daň z přidané hodnoty za období květen 2012 až září 2013, které se staly vykonatelnými dnem svého vydání. Na základě uvedených zajišťovacích příkazů žalovaný vydal exekuční příkaz ze dne 30. 3. 2017, kterým nařídil daňovou exekuci příkázáním pohledávky žalobce z bankovního účtu u Citfin, spořitelni družstvo.

Rozsudkem ze dne 22. 8. 2018, čj. 30 Af 28/2017-39, Krajský soud v Plzni zamítl žalobu proti uvedenému exekučnímu příkazu. Krajský soud v odůvodnění odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2017, čj. 2 Afš 203/2017-39, v němž se jednalo o obdobný případ stejného žalobce. K obdobným žalobcovým námitkám především konstatoval, že daňový řád nepožaduje po správci daně poskytnutí prostoru pro dobrovolnou úhradu nedoplatku, a proto to není ani podmínkou pro nařízení daňové exekuce. To ale neznamená, že by daňový subjekt nemohl dobrovolně plnit před vydáním exekučního příkazu nebo po jeho vydání. Zřízení zástavního práva k nemovitostem není jedinou možností zajištění splnění povinnosti plynoucí ze zajišťovacího příkazu. Je na úvaze správce daně, zda pro splnění povinnosti uložené zajišťovacím příkazem zřídí zástavní právo, nebo k vymáhání nedoplatku nařídí daňovou exekuci. V projednávaném případě správce daně nezvolil nepříměžený či



nevhodný způsob exekuce ve vztahu k výši zajištěné částky. Jestliže měl správce daně poznatky o předpokládaném vysokém daňovém nedoplatku, o tom, že movitý a nemovitý majetek žalobce nebude stačit k jeho úhradě a zároveň že žalobce má peněžní prostředky na účtu u poskytovatele bankovních služeb, pak je logický rychlý postup, který znemožní jejich převod mimo dispozici správce daně.

Krajský soud se neztotožnil s námitkami žalobce uplatněnými až po uplynutí lhůty pro podání žaloby v jejím doplnění ze dne 20. 8. 2018, že k daňové prekluzi je nutno přihlížet v jakékoli fázi daňového procesu, tedy i v exekučním řízení. V exekučním řízení je totiž nutné zkoumat podmínky, které zákon (zde daňový řád) stanoví pro toto řízení jako část daňového procesu, jehož smyslem je vynutit splnění povinnosti uložené v předchozím (vyměřovacím) řízení. Krajský soud tedy nemohl přezkoumávat zákonnost či správnost exekučního titulu. Na tom nic nemění ani to, že v projednávaném případě exekučním titulem byl zajišťovací příkaz.

Žalobce (stěžovatel) proti rozsudku krajského soudu brojil kasační stížností. Namítal, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, neboť krajský soud se pouze ztotožnil s judikaturou Nejvyššího správního soudu, aniž by se blíže vypořádal s argumentací, kterou se stěžovatel domáhal odklonu od této judikatury. Právo státu vyměřit daň z přidané hodnoty za zdaňovací období leden 2011 až září 2013 zaniklo prekluzí dne 15. 11. 2016. Z toho vyplývá, že ke dni vydání exekučních příkazů, tj. 30. 3. 2017, byly exekvovány částky zajištěné daně, která byla již prekludována. Namítal, že krajský soud nevysvětlil, z jakého důvodu se přiklonil k judikatuře Nejvyššího správního soudu, v níž je konstatováno, že k prekluzi práva stanovit daň se v exekučním řízení nepřihlíží, ale přihlíží se pouze například k existenci exekučního titulu či vhodnosti zvoleného způsobu exekuce. Neopak nezohlednil judikaturu Ústavního soudu, která dle stěžovatele tvrdí, že daň stanovená pravomocným platebním výměrem vydaným po marném uplynutí prekluzivní lhůty je nevymahatelná právě proto, že byla zasažena vadou prekluze již v nalézacím řízení (např. náleze ze dne 2. 3. 2009, sp. zn. IV. ÚS 816/07).

Nejvyšší správní soud připustil možnost uplatnění námitky prekluze v jiné fázi daňového procesu než v nalézacím řízení. Například v rozsudku ze dne 13. 2. 2014, čj. 9 Afs 72/2012-76, připustil možnost uplatnit námitku prekluze v řízení o placení daní (řízení o vrácení přeplatku), ačkoliv ji stěžovatelka nevznesla v nalézacím řízení (po vydání platebního výměru vydaného po uplynutí prekluzivní lhůty stěžovatelka nepodala odvolání proti tomuto výměru, vyměřenou daň zaplatila a následně podala žádost o vrácení přeplatku, kterou správce daně zamítl). Dále např. v rozsudku ze dne 29. 5. 2014, čj. 7 Afs 68/2013-36, připustil námitku prekluze až v okamžiku, kdy správce daně převedl přeplatek na jiné dani na úhradu nedoplatku z titulu daňového penále.

Žalovaný se ztotožnil se závěry krajského soudu. Je potřeba odlišit nalézací řízení od řízení exekučního, přičemž v daném případě byla prekluze vadou řízení nalézacího. Jakékoliv námitky, jež jsou svým charakterem námitkami uplatnitelnými pouze v nalézacím řízení, jsou neslučitelné se skutečnostmi rozhodnými pro nařízení daňové exekuce a pro vydání exekučního příkazu.

Stěžovatel v kasační stížnosti brojil proti názoru krajského soudu ohledně nemožnosti uplatnění námitky prekluze daňové povinnosti v rámci soudního přezkumu exekučního příkazu. Při předběžném posuzování této právní otázky druhý senát Nejvyššího správního soudu dospěl k závěru odlišnému od názoru, který vyslovil samotný druhý senát v případě totožného stěžovatele v rozsudku ze dne 27. 11. 2019, čj. 2 Afs 274/2018-36. Věc proto postoupil rozšířenému senátu.

V rozsudku čj. 2 Afs 274/2018-36 Nejvyšší správní soud vyslovil, že otázkou prekluze daňové povinnosti se není možno zabývat v exekučním řízení. Vymáhanými vykonatelnými rozhodnutími jsou v projednávané věci zajišťovací příkazy [§ 103 zákona o DPH ve spojení s § 176 odst. 1 písm. c) daňového řádu]. Jejich účelem není vyměření daňového dluhu, ale zajištění jeho vybrání v případě ohrožení. A ačkoliv se zjišťované skutečnosti při vydávání platebního výměru a zajišťovacího příkazu v zásadě liší, některé skutečnosti jsou relevantní pro oba akty. „*Takovou skutečnost, jež se zjišťuje v nalézacím řízení a rovněž v řízení o zajištění daně, je z povahy věci běh prekluzivní lhůty pro stanovení daně (§ 148 odst. 1 daňového řádu). Správní orgány (a také soudy ve správním soudnictví) jsou totiž z úřední povinnosti povinny přihlížet k prekluzi práva stanovit daň, neboť jejím základním znakem je, že její právní následky nastávají ex lege bez dalšího.*“ (rozsudek NSS ze dne 29. 11. 2017, čj. 5 Afs 83/2017-76). Pokud by byly zajišťovací příkazy z jakéhokoliv důvodu zrušeny, odpadly by exekuční tituly, na základě nichž byly

exekuční příkazy vydány. Tato skutečnost pak musí být zohledněna, což však reflektuje již stávající judikatura (výše citovaný rozsudek NSS čj. 2 Afs 274/2018-36), ovšem jen cestou zastavení exekuce.

Z judikatury tedy plynulo několik zásadních pravidel pro posuzování prekluze práva vyměřit daň, jsou-li exekučním titulem zajišťovací příkazy na dosud nestanovenou daň. V první řadě si správce daně již ve fázi úvahy o možnosti vydat zajišťovací příkaz musí z úřední povinnosti ujasnit, zda daň, kterou chce zajišťovacím příkazem zajistit, bude moci vůbec být stanovena s ohledem na možnou prekluzi. Stejně tak je třeba tuto otázku posuzovat z úřední povinnosti i k námitce daňového subjektu při rozhodování o odvolání proti zajišťovacímu příkazu. Pokud a dokud je zajišťovací příkaz vykonatelný, je třeba mít dle stávající judikatury pro účely daňové exekuce za to, že je způsobilým podkladem pro nařízení a provedení exekuce; ve fázi nařízení exekuce (vydání exekučního příkazu) není prostor otázku prekluze zajištěné daně zkoumat.

Nicméně otázka případné prekluze práva vyměřit dosud nestanovenou daň zajištěnou zajišťovacím příkazem je po celou dobu do pravomocného vyměření daně, tedy po dobu „předstízného působení“ zajišťovacího příkazu, potenciálně otevřena. V tomto ohledu je situace odlišná od exekuce platebního výměru.

Postupující senát měl za to, že s ohledem na zvlášť citlivou povahu zajišťovacího příkazu je třeba otázku případné prekluze práva stanovit daň zkoumat i ve fázi nařízení daňové exekuce (vydávání exekučního příkazu). Dosavadní judikatura tuto mezeru v právní ochraně daňového subjektu dovedla zřejmě kvůli jakési doktrinální tradici mající původ v exekučním řízení podle občanského soudního řádu a zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů, než po důkladné analýze specifík exekuce zajišťovacích příkazů na dosud nestanovenou daň. Zmíněná doktrinální tradice vychází z teze, že není ve fázi výkonu rozhodnutí, a tím méně ve fázi jeho nařízení, prostor pro zkoumání hmotněprávních otázek z doby „před“ vydáním exekučního titulu, jenž má být vykonán. U exekuce tak specifického exekučního titulu, jakým jsou zajišťovací příkazy na dosud nestanovenou daň, to však nemůže být dostatečným důvodem pro výjimku z jinak „kontinuální“ povinnosti správce daně *ex officio* zkoumat, zda daň dosud nestanovená není prekludována. Správce daně má proto i ve fázi vydávání exekučního příkazu z úřední povinnosti zkoumat, zda zajištěná daň není prekludována. Tomu pak má odpovídat i věcný rozsah soudního přezkumu zákonnosti vydání exekučního příkazu, jenž má zahrnovat i zákonnost posouzení otázky prekluze správcem daně, jenž exekuční příkaz vydal.

Tím by byla vyřešena i některá úskalí spojená s náhradou škody způsobené jednáním státu v určitých specifických situacích. Podle dosavadní judikatury nelze dosáhnout zrušení exekučního příkazu k vymození zajišťovacího příkazu na dosud nestanovenou daň kvůli jeho vadě spočívající v prekluzi práva tuto daň stanovit. I když tedy bude z tohoto důvodu následně exekuce zastavena, zůstane nedotčen samotný exekuční příkaz. Odpovědnost státu za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím však připadá v úvahu jen za splnění vstupní podmínky zakotvené v § 8 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád; dále jen „zákon č. 82/1998 Sb.“): *Nárok na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím lze, není-li dále stanoveno jinak, uplatnit pouze tehdy, pokud pravomocné rozhodnutí bylo pro nezákonnost zrušeno nebo změněno příslušným orgánem.* Rozhodnutím tohoto orgánu je soud rozhodující o náhradě škody vázán. Pokud by nebyl zrušen samotný zajišťovací příkaz jako exekuční titul (například protože daňový subjekt možnost obrany zmeškal), byla by zároveň uzavřena cesta k úroku podle § 254 odst. 1 písm. c) a odst. 5 daňového řádu z částky uhrazené na základě nezákonného nebo nicotného zajišťovacího příkazu. Daňový subjekt by pak neměl otevřenu ani jednu z cest reparace újmy způsobené exekucí zajišťovacího příkazu na daň již prekludovanou.

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

#### Z odůvodnění:

##### V.1 Pravomoc rozšířeného senátu

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

[15] V bodě 20 rozsudku čj. 2 Afs 274/2018-36, ve věci téhož stěžovatele, který v rámci soudního přezkumu jiných exekučních příkazů k vymození týchž zajišťovacích příkazů na daň dosud nestanovenou uplatnil obdobnou argumentaci jako v této věci, druhý senát vyslovil tento názor: „*Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že krajský soud nemohl posuzovat ty z námitek, jimiž stěžovatel snášel argumenty pro nezákonnost exekučních příkazů z důvodu stěžovatelem tvrzeného uplynutí prekluzivní doby k oprávnění vyměřit daň. Těmito námitkami totiž žalobce v rozporu s výše podrobně popsányými judikatorními východisky fakticky brojil nikoli proti exekučním příkazům, ale přímo proti exekučním titulům, které byly podkladem pro jejich vydání [tj. zajišťovacích příkazů na daň dosud nestanovenou]. V řízení o žalobě proti exekučnímu příkazu je tedy vyloučena možnost zabývat se věcně otázkou tvrzených vad exekučního titulu záležejících v překročení prekluzivní lhůty pro stanovení daně.*“

[16] Pro založení pravomoci rozšířeného senátu je podstatné to, že druhý senát v usnesení o postoupení této věci rozšířenému senátu dospěl k názoru zcela odlišnému od názoru přijatého v rozsudku čj. 2 Afs 274/2018-36, tedy že ve specifickém případě nařízení exekuce na základě zajišťovacích příkazů na daň dosud nestanovenou je třeba zkoumat, zda v době vydání exekučního příkazu zaniklo právo stanovit daň, která je předmětem zajištění.

[17] Je tedy dána pravomoc rozšířeného senátu podle § 17 odst. 1 s. ř. s. zabývat se věcí, která mu byla druhým senátem postoupena.

## V.2 Posouzení sporné otázky

[18] Rozšířený senát nejprve uvádí, že nemůže přisvědčit obecně námitce nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů. Krajský soud se totiž námitkami uplatněnými stěžovatelem řádně zabýval a srozumitelně vysvětlil, proč je považoval za nedůvodné. Zabýval se i dodatečně uplatněnou argumentací stěžovatele týkající se prekluze práva stanovit zajišťovanou daň. S odkazem na dosavadní judikaturu Nejvyššího správního soudu uzavřel, že tato otázka není pro nařízení exekuce podstatná. Na tom nic nemění ani to, že tento závěr není správný, jak bude dále vysvětleno.

[19] Než rozšířený senát přistoupí k posouzení věci samé, považuje dále za potřebné předeslat, že při exekuci na základě exekučního titulu rozhodnutí, kterým se stanoví daň (§ 147 odst. 1 daňového řádu), správce daně ověřuje pouze existenci a vykonatelnost, nikoli správnost a zákonnost exekučního titulu. Již v rozsudku ze dne 26. 10. 2005, čj. 2 Afs 81/2004-54, č. 791/2006 Sb. NSS, rozšířený senát na jedné straně připustil soudní přezkum exekučního příkazu, avšak zároveň zdůraznil, že „*soudní přezkum může být zaměřen zejména na vhodnost a proporcionality způsobu a rozsahu provedení exekuce, na vykonatelnost exekučního titulu, na jeho právní účinnost vůči povinnému apod., nikoliv již na přezkum důvodnosti samotného exekučního titulu*“. To platí i pro případnou vadu rozhodnutí o stanovení daně spočívající v nedodržení lhůty pro stanovení daně upravené v § 148 daňového řádu mající za následek zánik práva daň stanovit. Takové vady je daňový subjekt oprávněn uplatnit v rámci opravných prostředků a žaloby proti rozhodnutí o stanovení daně, přičemž k případné prekluzi práva stanovit daň jsou správní orgány i soudy povinny přihlídnout z moci úřední. To vyplývá mj. z bohaté judikatury Ústavního soudu, viz např. nálezy ze dne 23. 4. 2009, sp. zn. III. ÚS 1463/07, č. 96/2009 Sb. ÚS, ze dne 30. 3. 2009, sp. zn. IV. ÚS 2701/08, č. 74/2009 Sb. ÚS, a sp. zn. IV. ÚS 1418/07, č. 72/2009 Sb. ÚS nebo ze dne 2. 3. 2009, sp. zn. IV. ÚS 816/07, č. 39/2009 Sb. ÚS.

[20] Ve fázi exekuce nařizované na základě exekučního titulu (rozhodnutí o stanovení daně) již ovšem není prostor pro uplatnění námítky nezákonnosti tohoto exekučního titulu spočívající v prekluzi práva stanovit daň, tím méně jsou správní soudy povinny k takové vadě přihlídnout z moci úřední. Potud není co měnit na dosavadní ustálené judikatuře tohoto soudu vyjádřené např. v rozsudku ze dne 16. 9. 2009, čj. 9 Afs 28/2009-124, č. 1966/2010 Sb. NSS: „*Exekuční řízení není ani pokračováním nalézacího řízení, ani duplicitním nalézacím řízením. Prekluze práva vyměřit celní dluh je vadou nalézacího řízení, přičemž jakékoli námitky, jež jsou svým charakterem námitkami uplatnitelnými v nalézacím řízení, jsou neslučitelné se skutečnostmi rozhodnými pro nařízení exekuce. Okolnost, zda je právo vyměřit celní dluh prekludováno, se při nařízení exekuce nezkoumá.*“ Shodně se v rozsudku ze dne 5. 11. 2013, čj. 2 Afs 76/2013-23, uvádí, že „*domníval-li se stěžovatel, že rozhodnutí nyní vymáhaná předmětným exekučním příkazem jsou nezákonná z důvodu nerespektování prekluzivní lhůty pro vyměření daně, měl možnost tuto námitku plně uplatnit v řádných opravných prostředcích proti těmto vymáhaným rozhodnutím. Po marném*

*uplynutí lhůt k uplatnění opravných prostředků není podobné zpochybnění ve vymáhacím řízení možné, což plyne jednak z povahy právní moci rozhodnutí a jednak z členění daňového řízení na jednotlivé fáze.“*

[21] Mýlí se naopak stěžovatel, pokud z nálezu Ústavního soudu ze dne 26. 2. 2009, sp. zn. I. ÚS 1169/07, č. 38/2009 Sb. ÚS, a výše citovaný nálezu sp. zn. IV. ÚS 816/07 dovozoval nutnost přihlídnout v exekučním řízení k vadě exekučního titulu – rozhodnutí o stanovení daně – spočívající v prekluzi práva daň stanovit. Uvedené nálezy se zabývaly vždy otázkou *ex officio* zohlednění takové vady v rámci soudního přezkumu právě rozhodnutí o stanovení daně. Stěžovatel rovněž nedůvodně hledá domnělé rozpory v různých rozhodnutích Nejvyššího správního soudu k této otázce, neboť žádné z jím zmiňovaných rozhodnutí se netýká možného zohlednění nezákonnosti rozhodnutí o stanovení daně (spočívající v prekluzi práva daň stanovit) při nařízení daňové exekuce.

[22] Rozšířený senát má ovšem ve shodě s předkládajícím senátem za to, že rozsudek čj. 2 Afs 274/2018-36, od něhož se chce předkládající senát odchýlit, dostatečně nezohlednil odlišnost exekuce nařizované dle vykonatelného zajišťovacího příkazu na daň dosud nestanovenou od shora uvedené „standardní“ situace, v níž je exekučním titulem vykonatelné rozhodnutí o stanovení daně.

[23] Zajišťovacími příkazy (dle dřívější úpravy obsažené v zákoně č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků) a jejich soudním přezkumem se zabýval rozšířený senát v rozsudku ze dne 24. 11. 2009, čj. 9 Afs 13/2008-90, č. 2001/2010 Sb. NSS, věc *CZT*. V bodě 25 tohoto rozsudku konstatoval, že je „*v hrubém nepochopitelném postavení správce daně, jemuž zákon nestanovuje pevné mantinely pro následný postup po vydání zajišťovacího příkazu, s postavením daňového subjektu, jenž naopak je povinen daň zajistit částkou, stanovenou v rozhodnutí správce daně, který ve svém uvážení není nijak limitován. Proti rozhodnutí správce daně je sice přípustné odvolání, avšak bez toho, že by bylo nadáno odkladným účinkem. Pokud naopak daňový subjekt správcem daně uloženou povinnost ve velmi krátké třídní lhůtě nesplní, hrozí mu, že splnění povinnosti bude vymáháno dalšími způsoby, např. daňovou exekucí. Problematickou je také platnost zajišťovacího příkazu. Platnosti zajišťovací příkaz pozbývá buďto v ojedinělých případech nerozhodnutím správce daně o odvolání v zákonné třicetidenní lhůtě, splatností daně či uplynutím lhůty pro stanovení daňové povinnosti podle § 47 d. ř. Také možnost domáhat se nápravy důsledků způsobených nezákonným zajišťovacím příkazem, kdy např. bude jistina stanovena v nepřiměřené výši, v rámci vydání konečného rozhodnutí či v rámci jeho soudního přezkumu, nepředstavuje pro daňový subjekt efektivní způsob obrany. Konečné rozhodnutí nemusí být jednak vůbec vydáno, jednak v rámci tohoto rozhodnutí nemusí být vůbec rozhodováno o vztazích upravených zajišťovacím příkazem. Z uvedených důvodů proto nelze zajišťovací příkaz vydávaný podle § 71 odst. 1 d. ř. považovat za rozhodnutí předběžné povahy podle § 70 písm. b) s. ř. s. vyloučené ze soudního přezkumu.“*

[24] Právní úprava zajištění daně dosud nestanovené obsažená v nyní účinném daňovém řádu je obdobná. Ve vztahu k uplynutí lhůty pro stanovení daně je ovšem třeba konstatovat, že daňový řád nestanoví automatický zánik účinnosti zajišťovacího příkazu, nýbrž pouze stanoví povinnost správce daně v takovém případě dle jeho § 168 odst. 3 o neúčinnosti zajišťovacího příkazu neprodleně rozhodnout. Na uplynutí lhůty pro stanovení daně v případě exekuce nařízené na základě zajišťovacího příkazu na daň dosud nestanovenou není ani výslovně pamtováno v ustanoveních týkajících se daňové exekuce. Např. ve výčtu důvodů pro zastavení exekuce v § 181 odst. 2 daňového řádu není uveden zánik práva daň stanovit [výkladem lze ovšem dovozovat, že v takovém případě by byl naplněn důvod dle písm. b), popř. i) cit. ustanovení – k tomu srov. rozsudek NSS ze dne 2. 8. 2019, čj. 8 Afs 250/2018-54, č. 3952/2020 Sb. NSS].

[25] Vykonatelným rozhodnutím o stanovení daně je otázka dodržení lhůty pro stanovení daně autoritativně rozhodnuta. Tak tomu však není v případě rozhodnutí o zajištění daně. Právě tato okolnost je však klíčová pro to, zda se má tato otázka posuzovat při vydání exekučního příkazu. Dodržení prekluzivní lhůty je nutnou podmínkou pro stanovení daně. Od náhradní splatnosti daně pak započíná běh lhůty pro placení (a vymáhání) daně dle § 160 odst. 1 daňového řádu. Naproti tomu při vydání zajišťovacího příkazu na daň dosud nestanovenou je otázka dodržení lhůty pro stanovení daně sice relevantní (v případě, že právo daň stanovit v důsledku uplynutí propadné lhůty zaniklo, by nebyla naplněna podmínka spočívající v pravděpodobnosti, že daň bude stanovena), avšak nedochází ke konzumaci této lhůty, která naopak plyne dále a k jejímuž marnému uplynutí může dojít až po vydání zajišťovacího příkazu.

[26] Z uvedeného srovnání lze dovodit, že ač exekuce dle zajišťovacího příkazu na daň dosud nestanovenou je nařizována a prováděna dle právní úpravy daňové exekuce používané též na vymáhání daňových nedoplatků vyplývajících z exekučních titulů, kterými jsou vykonatelná rozhodnutí o stanovení daně (srov. § 176 odst. 1 daňového řádu), její charakter je odlišný. Uchovává si nadále povahu zajišťovacího opatření. To souvisí dále i s předstízným účinkem zajišťovacího příkazu, který se stává vykonatelným již doručením, popř. uplynutím krátké třídní parčí lhůty (§ 109 odst. 5, § 167 odst. 3 daňového řádu), popř. v některých případech dokonce již samotným vydáním tohoto příkazu (§ 103 zákona o DPH). Před samotným nařízením exekuce dle zajišťovacího příkazu tedy zpravidla ani není příležitost, aby se daňový subjekt mohl účinně dovolat prekluze práva stanovit zajišťovanou daň v řízení před správcem daně, resp. v odvolacím řízení. Toto vše posiluje hrubou asymetrii právního postavení daňového subjektu ve srovnání se správcem daně, na kterou přílehavě poukázal rozšířený senát již ve shora citovaném rozsudku ve věci *CZT*. Tím spíše musí být dbáno na ochranu práv daňového subjektu a vyžadováno od správce daně, aby při zajištění daně dosud nestanovené postupoval s maximální obezřetností a vyvaroval se takových zásahů do práv daňového subjektu, které pro dosažení účelu zajišťovacího řízení nejsou nezbytné (viz např. rozsudek NSS ze dne 28. 3. 2019, čj. 2 Afs 392/2017-48, č. 3975/2020 Sb. NSS).

[27] Při zohlednění všech těchto odlišností nelze trvat u exekuce zajišťovacího příkazu na daň dosud nestanovenou na aplikaci závěrů shora zmíněné judikatury vylučující zkoumání otázky prekluze práva stanovit daň při nařízení „standardní“ exekuce dle exekučního titulu, kterým je vykonatelné rozhodnutí o stanovení daně. Napopak správce daně, a poté i správní soud rozhodující o žalobě proti exekučnímu příkazu nařizujícímu exekuci na základě zajišťovacího příkazu na daň dosud nestanovenou, jsou povinni z úřední povinnosti zkoumat, zda právo stanovit daň, která je předmětem zajištění, do dne vydání exekučního příkazu nezaniklo uplynutím propadlé lhůty stanovené v § 148 daňového řádu.

[28] K tomu přistupuje rovněž předkládajícím senátem zmíněné hledisko nutnosti zajistit přístup k náhradě škody způsobené daňovému subjektu, vůči němuž byla nařízena exekuce k vymození zajišťovacím příkazem uložené povinnosti složit jistotu na daň, u níž došlo k zániku práva ji stanovit. Nutnost zajištění ústavně zaručeného práva na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím správního orgánu dle čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, které je podmíněno zrušením či změnou takového nezákonného rozhodnutí, je důležitým kritériem při úvahách o výkladu zákonných ustanovení o mezích práva na přístup k soudu ve věcech správního soudnictví (srov. např. rozsudky rozšířeného senátu ze dne 7. 9. 2010, čj. 7 As 26/2009-58, č. 2191/2011 Sb. NSS, bod 29, ze dne 8. 12. 2009, čj. 7 As 69/2008-47, č. 1996/2010 Sb. NSS, bod 32). Zde je třeba konstatovat, že § 254 daňového řádu, zejména ve znění nyní účinném, stěžejně poskytuje prostor pro kompenzaci prostřednictvím úroku z neoprávněného jednání správce daně u újmy způsobené neoprávněným nařízením a prováděním exekuce povinnosti vyplývajících ze zajišťovacího příkazu na daň dosud nestanovenou, pokud zajišťovací příkaz není zrušen pro nezákonnost. V takovém případě daňovému subjektu nezbyvá jiná cesta než případnou újmu vymáhat dle výše citovaného zákona č. 82/1998 Sb. Ten pak v § 8 odst. 1 podmiňuje vznik nároku na náhradu škody zrušením či změnou nezákonného rozhodnutí. I pro dosažitelnost kompenzace újmy způsobené nezákonnou exekucí prekludované daňové povinnosti na základě zajišťovacího příkazu je proto nezbytné, aby soudní přezkum exekučního příkazu zahrnoval i to, zda u zajišťované dosud nestanovené daně ke dni vydání exekučního příkazu neuplynula lhůta pro její vyměření.

[29] Nutnost takového zkoumání vyplývá i z okolností právě rozhodované věci. Soudu je totiž z úřední činnosti, konkrétně z jiných rozhodnutí ve věcech stejného stěžovatele, známo, že prekluzivní lhůta pro stanovení daně z přidané hodnoty u stěžovatele za období leden 2011 až září 2013 (zajištěné zajišťovacími příkazy, na jejichž základě byl vydán exekuční příkaz, který je předmětem soudního přezkumu v nyní projednávané věci) vskutku marně uplynula, a to dne 15. 11. 2016. Vyplývá to z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 9. 2018, čj. 1 Afs 79/2018-29, č. 3807/2018 Sb. NSS, ve spojení s rozsudkem Krajského soudu v Plzni ze dne 8. 2. 2018, čj. 30 A 159/2017-49. Dle těchto rozsudků správce daně nesprávně aplikoval § 148 odst. 4 písm. f) daňového řádu o stavení běhu prekluzivní lhůty pro stanovení daně po dobu od odeslání žádosti o mezinárodní spolupráci ve věci sporné daňové povinnosti do doručení odpovědi na ni, a to na daňovou povinnost vzniklou v období před nabytím účinnosti zákonného opatření č. 344/2013 Sb., o změně daňových zákonů v souvislosti s rekodifikací soukromého práva a o změně některých zákonů, kterým bylo toto ustanovení do daňového řádu vloženo.

[30] Právo stanovit zajišťovanou daň tedy zaniklo až po vydání zajišťovacích příkazů (19. 7. 2016), avšak před vydáním napadeného exekučního příkazu (30. 3. 2017). V tomto ohledu tedy samotným zajišťovacím příkazům nebylo co vytknout a jejich vydání nebylo v rozporu se zákonem (rozšířenému senátu je ovšem známo, že zajišťovací příkazy byly následně soudem zrušeny z důvodu procesního pochybení Odvolacího finančního ředitelství v řízeních o odvolání, jak vyplývá z řady rozsudků NSS, např. ze dne 15. 11. 2018, čj. 9 Afs 15/2018-27). Námitku zániku práva daň stanovit tedy stěžovatel nemohl účinně uplatnit v odvoláních proti zajišťovacím příkazům ani následně v žalobách u správního soudu, i vzhledem k tomu, že rozhodnutí je soudem přezkoumáváno dle skutkového a právního stavu ke dni svého vydání. Stěží však lze dovozovat, že za dané situace, poté, co zaniklo právo zajišťovanou daň stanovit, bylo nařízení exekuce napadeným exekučním příkazem zákonné. Právní názor vyslovený v rozsudku čj. 2 Afs 274/2018-36, že v rámci soudního přezkumu exekučního příkazu nelze namítat prekluzí práva daň stanovit, tak v důsledku může daňovému subjektu upřít právo takovou námitku uplatnit vůbec, což není akceptovatelné.

[31] Rozšířený senát proto dospěl k závěru, že při nařízení exekuce na základě vykonatelného zajišťovacího příkazu na daň dosud nestanovenou je třeba, aby správce daně (a následně i správní soud v řízení o žalobě proti exekučnímu příkazu) zkontroloval, zda u zajišťované daně neuplynula ke dni vydání exekučního příkazu lhůta pro její stanovení (§ 148 daňového řádu). Pokud je tato okolnost pro nařízení exekuce rozhodná, nelze usoudit jinak, než že k ní musí přihlížet z úřední povinnosti na základě judikatury Ústavního soudu zmíněné výše v bodě [19] tohoto rozsudku.

## VI.

### Aplikace na posuzovanou věc a rozhodnutí o nákladech řízení

[32] Rozšířený senát již výše uvedl, že před vydáním exekučního příkazu napadeného žalobou u zajišťované daně z přidané hodnoty za zdanitelná období květen 2012 až září 2013 dne 15. 11. 2016 marně uplynula prekluzivní lhůta pro její stanovení (bod [29] tohoto rozsudku). Tato okolnost způsobuje nezákonnost napadeného exekučního příkazu. Protože se jedná o nezákonnost, k níž jsou správní soudy povinny přihlídnout z úřední povinnosti, není na závidu ani to, že tento důvod stěžovatel uplatnil až po uplynutí lhůty pro podání žaloby v jejím doplnění ze dne 20. 8. 2018.

[33] Vzhledem k výše uvedenému rozšířený senát zrušil napadený rozsudek krajského soudu. Věc však krajskému soudu nevrátil k dalšímu řízení, neboť z důvodu zjištěné nezákonnosti žalobou napadeného exekučního příkazu by krajský soud neměl jinou možnost než jej zrušit. Proto byly naplněny podmínky stanovené v § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s., aby Nejvyšší správní soud o žalobě sám rozhodl. Rozšířený senát tedy výrokem II. zrušil i napadený exekuční příkaz a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

## 4352

### Školství: přijímací řízení ke studiu na střední škole

k § 60 odst. 2 písm. a) zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění zákonů č. 243/2008 Sb., č. 49/2009 Sb. a č. 178/2016 Sb. (v textu jen „školský zákon“)

**Pouze způsob hodnocení přijímací zkoušky, při němž jsou účastníci řádného i náhradního termínu v témže kole posuzováni společně, je v souladu s § 60 odst. 2 písm. a) zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2022, čj. 10 As 472/2021-47)

**Prejudikatura:** č. 792/2006 Sb. NSS.

**Věc:** A. H. proti Magistrátu hlavního města Prahy o přijetí ke studiu, o kasační stížnosti žalobce.



Dne 28. 2. 2019 podal žalobce přihlášku ke vzdělávání na střední škole – GYMNÁZIUM JANA PALACHA PRAHA 1, s.r.o. (dále jen „gymnázium“). Jelikož se ze zdravotních důvodů nemohl zúčastnit řádného termínu přijímací zkoušky v prvním kole přijímacího řízení, požádal o možnost vykonat zkoušku v náhradním termínu. Gymnázium této žádosti vyhovělo. Dne 13. 5. 2019 žalobce vykonal zkoušku v náhradním termínu. Rozhodnutím ze dne 21. 5. 2019 gymnázium žalobce nepřijalo ke studiu. Žalobce sice vyhověl požadavkům přijímacího řízení, s ohledem na počet dosažených bodů se však neumístil ve stanoveném počtu přijímaných žáků. Poslední přijatý uchazeč získal 124 ze 166 možných bodů; žalobce obdržel 97 bodů. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které žalovaný zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil. Žalobce se proti rozhodnutí žalovaného bránil u Městského soudu v Praze, který jeho žalobu zamítl.

Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. Jeho hlavní kasační námitka se týkala otázky, zda mají být uchazeči hodnoceni v rámci jedné skupiny bez ohledu na to, zda se účastnili řádného nebo náhradního termínu přijímací zkoušky. Podle stěžovatele byl stěžejní výklad části dokumentu nazvaného *Požadavky, obsah a kritéria přijímacího řízení*, který byl zveřejněn na webových stránkách gymnázia a připojen k pozvánce k účasti na přijímacím řízení. Sporný text zní: *„Předpokládaný počet přijímaných uchazečů v prvním kole je 42 žáků (včetně dvou míst pro případný náhradní termín). Budou otevřeny dvě třídy prvních ročníků.“* Podle stěžovatele z tohoto textu jednoznačně vyplývalo, že nejlepších 40 uchazečů účastnících se řádného termínu přijímací zkoušky mělo obsadit 40 míst a nejlepší dva uchazeči z náhradního termínu měli obsadit zbývající dvě místa. Tomuto výkladu podle stěžovatele odpovídal i postup gymnázia, které po konání řádného termínu na svém intranetu u uchazečů s pořadím 1 až 40 uvedlo *přijít ke studiu*, u uchazečů s pořadím 41 a 42 pak *nepřijít ke studiu*. Stěžovatel z toho dovozoval, že tato dvě místa byla vyhrazena pro náhradní termín.

Stěžovatel byl přesvědčen, že jeho výklad je v souladu se školským zákonem, který umožňuje zvláště hodnotit uchazeče účastnící se řádného a náhradního termínu. Stěžovatel poukázal na to, že rozhodná pasáž podmínek přijímacího řízení pro školní rok 2021/2022 zní na webových stránkách gymnázia takto: *„Předpokládaný počet přijímaných uchazečů v prvním kole je 40 žáků. Budou otevřeny dvě třídy prvních ročníků.“* Touto změnou formulace gymnázium podle stěžovatele zohlednilo jeho výklad. Městský soud však odmítl provést výslech ředitele gymnázia, který mohl vysvětlit důvod odlišného znění. Stěžovatel rovněž poukázal na podmínky přijímacího řízení Gymnázia Evolution, s.r.o., které jsou podle jeho názoru příkladné.

Stěžovatel dále poukázal na zásadu rovnosti přístupu uchazečů ke vzdělání. Nesouhlasil se závěrem městského soudu, podle něhož je jeho výklad diskriminační vůči uchazečům, kteří se účastnili řádného termínu. Stěžovatel považoval za spravedlivější, pokud by byly obě skupiny uchazečů hodnoceny odděleně, neboť skládají odlišné varianty testů. Stěžovatel se též ohradil vůči závěru městského soudu o účelovosti svého výkladu (náhradního termínu se totiž účastnil pouze stěžovatel a jeden další uchazeč). Podle stěžovatele nelze vycházet zpětně z toho, jak přijímací řízení ve skutečnosti proběhlo.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že oddělené hodnocení obou skupin uchazečů by vedlo k diskriminaci a odporovalo by § 60 odst. 2 školského zákona, který hovoří o celkovém pořadí úspěšnosti uchazečů ke vzdělávání v prvním kole přijímacího řízení. Všechny účastníky prvního kola přijímacího řízení je proto nutno posuzovat podle stejných kritérií. Nesprávnost stěžovatelova výkladu, který je nelogický, odporuje jazykovému výkladu, školskému zákonu i základním právům uchazečů o vzdělávání, nemůže zhojit odkaz na legitimní očekávání a dobrou víru.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

## Z odůvodnění:

### III.1 Hodnocení uchazečů účastnících se řádného a náhradního termínu přijímací zkoušky

[14] Stěžejní bod stěžovatelovy argumentace spočívá v tvrzení, že spornou část podmínek přijímacího řízení je nutno vykládat tak, že dvě ze 42 míst v přijímacím řízení jsou vyhrazena pouze pro účastníky náhradního termínu přijímací zkoušky. Tento výklad však neobstojí.

[15] Lze připustit, že při izolovaném vnímání bez širšího kontextu může sporný text podmínek přijímacího řízení vyvolávat určité výkladové pochybnosti. Je však nutné připomenout obecná výkladová východiska, jimiž



se soudy řídí při své rozhodovací činnosti. Nejvyšší správní soud je vyjádřil například v rozsudku ze dne 26. 10. 2005, čj. 1 AfS 86/2004-54, č. 792/2006 Sb. NSS, v němž ve shodě s ustálenou judikaturou Ústavního soudu oproti jazykovému výkladu vyzdvihl zejména výklad teleologický či systematický. Nejvyšší správní soud si je vědom, že citovaný rozsudek se týká výkladu právních norem, přičemž podmínky přijímacího řízení stanovené ředitelem školy právní normou nejsou. Není však důvod zmiňovaná východiska přiměřeně nepoužít i na tyto podmínky, neboť jsou stanovované na základě zákonného zmocnění a nelze je vnímat izolovaně bez zohlednění smyslu a účelu přijímacího řízení.

[16] Podle § 60e odst. 1 věty první školského zákona *ředitel školy v případě oborů vzdělání s maturitní zkouškou ukončí hodnocení do 2 pracovních dnů po zpřístupnění hodnocení uchazeče Centrem [pro zjišťování výsledků vzdělávání] a zveřejní seznam přijatých uchazečů*. Zároveň podle § 60d odst. 2 věty druhé téhož zákona platí, že *Centrum zpřístupňuje hodnocení uchazeče příslušné střední škole, na níž se uchazeč hlásí k přijetí do prvního ročníku středního vzdělávání, nejpozději do 28. dubna*. V souladu s § 60c odst. 3 větou třetí školského zákona ve spojení s odst. 1 téhož ustanovení pak náhradní termín jednotné zkoušky stanovuje Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, přičemž ve stěžovatelských případech byl tento termín stanoven na 13. 5. 2019.

[17] Ze vzájemných časových vztahů citovaných ustanovení je evidentní, že seznam přijatých uchazečů podle § 60e odst. 1 školského zákona může mít pouze předběžnou povahu, neboť nemůže zohlednit výsledky náhradního termínu. Odkaz stěžovatele na informaci zveřejněnou v intranetu gymnázia je proto pro otázku společného posuzování uchazečů zcela lichý.

[18] Obdobně se ostatně k tomuto problému staví i komentářová literatura, jež se sice vztahuje ke staršímu znění školského zákona, nicméně je přílehlavá i v tomto případě: *„Je zřejmé, že k sestavení pořadí jednotlivých uchazečů lze přistoupit až poté, kdy bude možné hodnotit u přihlášených uchazečů všechna stanovená kritéria. Takto stanovené pořadí uchazečů však po uplynutí uvedené lhůty zpravidla nebude konečné, neboť je nutno počítat i s uchazeči, kteří mají za splnění zákonem stanovených podmínek právo na konání přijímací zkoušky v náhradním termínu (odstavec 11). Tyto uchazeče – na něž je ovšem nutno hledět tak, jako by skládali přijímací zkoušku v některém z řádných termínů – bude možné do stanoveného pořadí zahrnout až po vykonání přijímací zkoušky v náhradním termínu stanoveném ředitelem školy nejpozději do měsíce po termínu konání řádné přijímací nebo talentové zkoušky (odstavec 11). Je proto nutné případně počítat s určitou rezervou míst právě pro tyto uchazeče, kteří stejně jako uchazeči účastníci se zkoušky v řádném termínu mají šanci na přijetí za rovných podmínek. Až poté bude možné považovat stanovené pořadí uchazečů po prvním kole přijímacího řízení za konečné.“* (Bahýřlová, L. § 60 [Přijímání do prvního ročníku vzdělávání ve střední škole]. In: Rigel, E.; Bahýřlová, L.; Moravec, O.; Puškinová, M.; Kudrová, V. *Školský zákon*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 303).

[19] Ona *dvě místa pro případný náhradní termín* ve sporném textu podmínek přijímacího řízení gymnázia tedy představují *rezervu* ve smyslu citovaného komentáře, která však není výhradní rezervací dvou míst pro účastníky náhradního termínu, jak ji chápe stěžovatel.

[20] Tento závěr je nezbytný už s ohledem na znění § 60 odst. 2 písm. a) školského zákona, které ukládá řediteli školy stanovit jednotná kritéria přijímání do oboru vzdělání a formy vzdělávání a způsob hodnocení jejich splnění *pro jednotlivá kola přijímacího řízení*. Z tohoto pravidla městský soud správně dovedil (zejména v bodech 35 a 36 rozsudku), proč školský zákon vyžaduje společné hodnocení účastníků řádného i náhradního termínu přijímací zkoušky a proč je třeba v tomto smyslu vyložit i spornou část podmínek přijímacího řízení.

[21] Z faktu, že jiné gymnázium (Gymnázium Evolution, s.r.o.) formulovalo příslušné ustanovení jinak, třeba srozumitelněji, nelze dovozovat, že má jiný význam, neboť smysl obou sdělení je zjevně totožný. Nejvyšší správní soud se shoduje s městským soudem v tom, že porovnání obou formulací není stěžovateli ku prospěchu a podporuje spíše výklad zastávaný správními orgány i soudy. Nejvyšší správní soud se ztotožnil také s tím, že v řízení před městským soudem nebylo třeba provádět výslech ředitele gymnázia. Důvod, proč gymnázium upravilo spornou formulaci pro přijímací řízení ve školním roce 2021/2022, není pro posuzovanou věc relevantní.

[22] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že souladný se školským zákonem je pouze takový způsob hodnocení, při němž jsou účastníci řádného i náhradního termínu přijímací zkoušky v témže kole posuzováni společně.

(...)

## **Služební poměr příslušníků bezpečnostních sborů: posouzení podmínek pro vznik nároku na starobní důchod; doba studia na civilní vysoké škole jako doba výkonu funkce**

k § 180 odst. 5 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (v textu jen „zákon o služebním poměru“)

k § 174 odst. 1 písm. c) zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění do 31. 12. 1995 (v textu jen „zákon č. 100/1988 Sb.“)

**I. Služební funkcionář je oprávněn učinit si v souladu s § 180 odst. 5 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, závěr o tom, kdy příslušník dosáhne věku potřebného pro vznik nároku na starobní důchod.**

**II. Doba studia příslušníka bezpečnostního sboru na civilní vysoké škole, která byla obklopena výkonem funkce zařazeným v I. kategorii, se také posuzuje jako výkon funkce v této kategorii [zde: pro úvahu o splnění podmínek pro snížení věkové hranice pro vznik nároku na starobní důchod podle § 174 odst. 1 písm. c) zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění do 31. 12. 1995].**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 4. 2022, čj. 1 As 376/2020-33)*

**Věc:** M. B. proti Ministerstvu vnitra o výsluhový příspěvek, o kasační stížnosti žalobce.

Ministr vnitra rozhodnutím ze dne 29. 3. 2017 zamítl žalobcovu odvolání a potvrdil rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 10. 2016. Žalovaný tímto rozhodnutím žalobci ode dne 24. 1. 2016 zastavil výplatu výsluhového příspěvku podle § 163 odst. 1 zákona o služebním poměru, neboť žalobce nepožádal o přiznání starobního důchodu od dvou let od vzniku nároku na něj.

Proti rozhodnutí ministra vnitra se žalobce bránil u Městského soudu v Praze, který jeho žalobu zamítl. Městský soud označil jako klíčovou námitku nesprávné stanovení věku pro vznik nároku žalobce na přiznání starobního důchodu, a to v souvislosti s hodnocením doby denního studia na civilní vysoké škole. Podle soudu bylo zařazení doby žalobcova studia do preferovaných kategorií určeno podle čl. 9 odst. 2 písm. a) nařízení ministra vnitra ČSSR č. 3/1976 ze dne 19. ledna, kterým se stanoví podrobnosti k provedení některým ustanovení zákona o sociálním zabezpečení (dále jen „nařízení ministra vnitra“) vydaného na základě § 172 odst. 7 zákona č. 121/1975 Sb., o sociálním zabezpečení. Povinnost požádat o přiznání starobního důchodu nejpozději do dvou let po dosažení věku potřebného pro vznik nároku na něj plyne z § 163 odst. 1 zákona o služebním poměru. Snížení věkové hranice pro vznik nároku na přiznání starobního důchodu vychází z § 74 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve spojení s § 174 odst. 1 písm. c) zákona č. 100/1988 Sb.

Žalobce vykonával do 31. 12. 1992 službu zařazenou do I. a II. kategorie po dobu 17 let a 276 dnů. Do této doby mu byla správně započtena doba služebního volna bez nároku na služební příjem z důvodu studia, které probíhalo od 22. 9. 1980 do 15. 7. 1981. Soud neshledal nedostatky v obsahu správního spisu a za rozhodný důkaz označil kmenový list sloužící k záznamu podstatných okolností výkonu služby příslušníka.

To, že si služební funkcionář v souladu s § 180 odst. 5 zákona o služebním poměru učinil úsudek o řešení předběžné otázky spočívající ve stanovení okamžiku vzniku nároku na starobní důchod, nebylo podle městského soudu v rozporu se zákonem. Rozhodné datum navíc nebylo možné stanovit jinak, protože žádné řízení neproběhlo.

Městský soud se ztotožnil se správními orgány, že žalobci vznikl nárok na starobní důchod při dovršení věku 58 let, tj. dnem 24. 1. 2014. Pokud tedy byla výplata výsluhového příspěvku zastavena od 24. 1. 2016, stalo se to v souladu se zákonem. Rozhodnutí žalovaného bylo podle soudu dostatečně odůvodněné a vypořádalo se se všemi námitkami a důkazními návrhy.

Žalobce (stěžovatel) v kasační stížnosti trval na tom, že mu žalovaný zastavil výplatu výsluhového příspěvku v rozporu se zákonem. Určení věkové hranice pro vznik nároku na starobní důchod nebylo podle stěžovatele nepochybné ani řádně odůvodněné; městský soud se pouze ztotožnil se závěrem žalovaného.

Městský soud podle stěžovatele také nesprávně vyhodnotil obsah správního spisu jako dostatečný a vycházel z nepřesných údajů v evidenčním listu důchodového pojištění a v kmenovém listu; údaje v obou těchto dokumentech stěžovatel rozporuje. Podle zákona č. 100/1988 Sb. byla do 31. 12. 1992 pro účely důchodového zabezpečení zaměstnání zařazena do I. a II. kategorie podle druhu vykonávaných prací. Do I. a II. kategorie byly zařazeny práce převážně rizikové, při nichž docházelo k častým poruchám zdraví. Zaměstnanec mohl být veden v takové kategorii, pokud vykonával některou z rizikových činností. Správní spis však neobsahuje seznam preferovaných kategorií, v němž by byl stěžovatel uveden. Denní studium na civilní vysoké škole nebylo uvedeno v rezortním seznamu jako výkon práce I. nebo II. kategorie; tuto pochybnost žalovaný nevyvrátil. Doba studia na vysoké škole podle stěžovatele nelze hodnotit v preferovaných kategoriích; může být zohledněna jako náhradní doba pojištění podle předpisů o sociálním zabezpečení.

Výklad nařízení ministra vnitra, který provedl žalovaný, považoval stěžovatel za obecný a nepřesný. Podle stěžovatele bylo také sporné, zda bylo nařízení ministra publikováno ve Sbírce zákonů. Pokud nikoli, nemůže mít hodnotu obecně závazného prováděcího předpisu, neboť jedním ze znaků právní normy je její publikace.

Podle § 170 zákona č. 100/1988 Sb. se zařazení zaměstnání vykonávaného před 1. 10. 1988 do I. nebo II. pracovní kategorie určuje po 30. 9. 1988 podle tohoto zákona, pokud je to pro občana výhodnější a nevznikl mu nárok na důchod před 1. 10. 1988. Stěžovatel citoval obdobné ustanovení obsažené v zákoně č. 121/1975 Sb. Podle stěžovatele je volba okamžiku odchodu do starobního důchodu jeho právem a nikoli povinností. Pokud o starobní důchod nepožádal, nemá to mít vliv na určení data vzniku nároku na něj.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že kmenový list obsahuje podklady nezbytné pro určení věkové hranice pro vznik nároku na starobní důchod. Tento oficiální dokument slouží k záznamu průběhu služby příslušníka a všech právně relevantních skutečností souvisejících se služebním poměrem. Stěžovatel zaměňuje řízení o dávce důchodového pojištění s řízením podle zákona o služebním poměru. Při stanovení okamžiku vzniku nároku na starobní důchod se žalovaný řídil zákonem. Žalovaný souhlasil s tím, že zákon nestanoví povinnost čerpat dávku starobního důchodu, avšak po uplynutí dvou let po dosažení věku potřebného pro nárok na přiznání starobního důchodu může dojít k zastavení výplaty výsluhového příspěvku.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

[14] Nejvyšší správní soud posoudil, zda byl žalovaný oprávněn stanovit stěžovateli okamžik vzniku nároku na přiznání starobního důchodu a zda tato jeho úvaha byla správná. S tím souvisí otázka, jestli mohlo být stěžovatelovo studium na civilní vysoké škole v letech 1980 až 1981 zařazeno do výkonu funkce některé z preferovaných kategorií (zde v I. kategorii). Dále je třeba určit, jaká právní úprava z oblasti sociálního zabezpečení dopadá na stěžovatelův případ.

[15] Stěžovatel pobíral jako bývalý policista od 25. 9. 2012 výsluhový příspěvek, jehož výplatu žalovaný zastavil dnem 24. 1. 2016, kdy stěžovatel dosáhl věku 60 let. Žalovaný postupoval podle § 163 odst. 1 zákona o služebním poměru, neboť stěžovatel do dvou let po dosažení věku potřebného pro vznik nároku na starobní důchod (jenž v případě stěžovatele činil 58 let) nepožádal o přiznání této dávky. Na základě prvního stěžovatelova odvolání ministr vnitra rozhodnutí žalovaného zrušil a uložil mu vysvětlit, jak stanovil okamžik vzniku nároku na starobní důchod. Druhé rozhodnutí žalovaného již v odvolacím řízení obstálo a rozhodnutí ministra vnitra shledal správným i městský soud.

[16] Stěžovatel nesouhlasí s tím, že žalovaný sám stanovil věkovou hranici pro vznik nároku na přiznání starobního důchodu, a rozporuje rovněž závěr, k němuž žalovaný dospěl. Předně je stěžovatel přesvědčen, že žalovaný nebyl k takové úvaze vůbec oprávněn. Nejvyšší správní soud se ztotožnil se závěrem městského soudu, podle něhož si žalovaný úsudek o tom, kdy stěžovatel dosáhl potřebného věku, mohl učinit sám, neboť nešlo o úvahu, k níž by žalovaný zcela zjevně nebyl povolán. Zákon nepočítá s vedením správního řízení, v jehož rámci by byla

stanovena věková hranice pro vznik nároku na přiznání starobního důchodu, a proto ani nebylo možné, aby služební funkcionář v souladu s § 180 odst. 5 zákona o služebním poměru dával podnět k vedení takového řízení. Stanovit věkovou hranici pro vznik nároku na přiznání starobního důchodu je navíc možné „pouhým“ výkladem právních předpisů; proto žalovaný mohl o této otázce uvážit sám. Nejvyšší správní soud uzavírá, že žalovaný byl oprávněn stanovit, kdy stěžovateli vznikl nárok na přiznání starobního důchodu. Nyní je třeba posoudit, zda žalovaný tento okamžik stanovil správně, pokud dospěl k závěru, že stěžovateli vznikl nárok na starobní důchod dosažením věku 58 let.

[17] Žalovaný dospěl k závěru, že je dán důvod snížit věkovou hranici pro vznik nároku stěžovatele na přiznání starobního důchodu. Jeho závěr má oporu v nyní účinném zákoně o důchodovém pojištění, podle jehož § 74 platí, že *nároky na snížení věkové hranice pro vznik nároku na starobní důchod podle předpisů platných před 1. lednem 1996 po odpracování stanovené doby zaměstnání v I. pracovní kategorii nebo v I. (II.) kategorii funkcí zůstávají zachovány. Snížená věková hranice pro vznik nároku na starobní důchod se přitom považuje pro účely tohoto zákona za důchodový věk.* Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se závěrem žalovaného, že ustanovením, na které zákon o důchodovém pojištění odkazuje, je § 174 odst. 1 písm. c) zákona č. 100/1988 Sb. ve znění účinném do 31. 12. 1995. Podle tohoto ustanovení má občan, který vykonával před 1. 1. 1993 mimo jiné službu I. nebo II. kategorie funkcí, nárok na starobní důchod též, pokud byl zaměstnán nejméně 25 roků a dosáhl věku alespoň 58 let, byl-li zaměstnán nejméně 16 roků ve službě I. kategorie funkcí nebo 17,5 roku ve službě II. kategorie funkcí. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s právní úpravou, kterou žalovaný i městský soud užili na stěžovatelův případ.

[18] Dále je třeba postavit najisto, zda stěžovatel vykonával službu v I. nebo II. kategorii v takovém rozsahu, že mu v důsledku toho vznikl ve smyslu § 174 odst. 1 písm. c) zákona č. 100/1988 Sb. nárok na starobní důchod dosažením věku 58 let.

[19] Ze správního spisu plyne, že v období od 1. 9. 1975 do 17. 11. 1985 byl stěžovatel zařazen do výkonu funkce v I. kategorii; v období od 18. 11. 1985 do 31. 12. 1988 vykonával funkci ve II. kategorii a v období od 1. 1. 1989 do 31. 12. 1992 vykonával opět funkci v I. kategorii. Celkově stěžovatel takovou službu vykonával po dobu 17 let a 276 dnů, což je více než 17,5 let, s nimiž počítá § 174 odst. 1 písm. c) zákona č. 100/1988 Sb. pro výkon funkce ve II. kategorii.

[20] Stěžovatel nesouhlasí s tím, aby jako výkon funkce v jedné z preferovaných kategorií bylo vedeno i období v letech 1980 až 1981, během nichž se nacházel na studijním pobytu. Právní argumenty, proč by tomu tak být nemělo, však stěžovatel nepředkládá. Podle čl. 9 odst. 2 nařízení ministra vnitra se jako výkon funkce I. kategorie hodnotí též některé doby přerušení výkonu této funkce, jestliže se příslušník po skončení tohoto přerušení vrátí k výkonu funkce zařazené do I. kategorie. Podle písm. a) stejného odstavce je takovou dobou přerušení výkonu funkce též denní studium příslušníka vyslaného do školy nebo kurzu, včetně doby, po kterou po skončení studia nebyl zařazen k výkonu funkce. Právě popsaná situace dopadá na stěžovatelův případ. Pokud tedy stěžovatel v průběhu výkonu funkce v I. kategorii studoval na civilní vysoké škole (konkrétně na stavební fakultě Vysokého učení technického v Brně) a po ukončení studijního pobytu se vrátil zpět k výkonu funkce v I. kategorii, spadá i doba studia do funkce v I. kategorii. Jinými slovy, studijní pobyt, který je obklopen výkonem funkce zařazené do určité kategorie, nese osud této funkce a je zařazen v téže kategorii. Skutečnost, že nařízení ministra vnitra nebylo publikováno ve Sbírce zákonů, nemá za následek, že by žalovaný z tohoto podzákoného předpisu nemohl vycházet.

[21] Lze tedy uzavřít, že žalovaný správně vyhodnotil, že stěžovateli vznikl nárok na starobní důchod dosažením věku 58 let. Pokud tedy stěžovatel dosáhl věkové hranice pro vznik nároku na starobní důchod v 58 letech, avšak během následujících dvou let o starobní důchod nepožádal, postupoval žalovaný správně, pokud v souladu s § 163 zákona o služebním poměru výplatu žalobcova výsluhového příspěvku zastavil. Zastavit výplatu výsluhového příspěvku pak bylo namístě ke dni, kdy stěžovatel dosáhl věku 60 let, neboť uplynuly dva roky od vzniku jeho nároku na starobní důchod. Nejvyšší správní soud dodává, že pro posouzení stěžovatele je podstatný kmenový list, který zaznamenává všechny důležité milníky výkonu služby konkrétního příslušníka. Není proto nezbytné, aby správní spis obsahoval ještě seznam preferovaných kategorií. Ze správního spisu i z napadených rozhodnutí lze navíc dobře seznat důvody, které žalovaného vedly k jeho rozhodnutí. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje i se závěry městského soudu.

[22] Nejvyšší správní soud považuje za podstatné zdůraznit, že žalovaný rozhodl pouze o zastavení *výplaty* výsluhového příspěvku, *nárok* stěžovatele na výsluhový příspěvek však nezanikl. Pokud bude stěžovateli přiznán starobní důchod, může být výplata výsluhového příspěvku v zákonem stanoveném rozsahu obnovena, a to za podmínek § 160 zákona o služebním poměru. Se stěžovatelem lze souhlasit v tom, že rozhodnutí, zda čerpat starobní důchod i volba okamžiku zahájení jeho čerpání, jsou právy každého pojištěnce. V případě stěžovatele však je kromě předpisů práva sociálního zabezpečení třeba zohlednit také zákon o služebním poměru, který omezuje čerpání samotného výsluhového příspěvku na dobu dvou let poté, co bývalému příslušníkovi vznikl nárok na starobní důchod. Legislativce tedy požaduje, aby bývalý příslušník byl po dosažení určitého věku přednostně hmotně zabezpečen z dávky důchodového pojištění. To však neznamená, že výsluhový příspěvek nemůže být stěžovateli, alespoň zčásti, znovu vyplácen. Nejprve je však nezbytné, aby stěžovatel požádal o přiznání starobního důchodu, následný postup se pak řídí již citovaným § 160 zákona o služebním poměru. (...).

## 4354

### Daň z přidané hodnoty: nárok na odpočet daně; okamžik přechodu práva nakládat s věcí jako vlastník

#### Daňové řízení: důkazní břemeno daňového subjektu

k § 13 odst. 1 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, do 31. 12. 2013 (v textu dále jen „zákon o DPH“)

Jestliže má správce daně při posuzování podmínek pro vznik nároku na odpočet daně z přidané hodnoty řádně zpochybnit tvrzení (důkazy) daňového subjektu ohledně místa plnění (dodání zboží v kontextu řetězových obchodů s pohonnými hmotami dováženými z jiných členských států) a unést v tomto směru své důkazní břemeno, součástí jím předestřených „racionálních důvodů“ (ve smyslu rozsudku NSS ze dne 30. 5. 2019, čj. 9 Afs 137/2016-176, č. 3901/2019 Sb. NSS, věc AREX CZ) musí být nejen popis zjištěných skutkových okolností týkajících se faktického nakládání se zbožím, ale též alespoň základní právní úvaha, z níž bude zřejmé, v návaznosti na jaké právo (právní titul) na daňový subjekt přešlo právo nakládat s věcí jako vlastník (§ 13 odst. 1 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty). Právní titul nemusí být nutně formálně zachycen v písemné podobě, ale může vyplývat i ze skutkových jednání.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2022, čj. 8 Afs 15/2020-85)

**Prejudikatura:** č. 73/2004 Sb. NSS, č. 386/2004 Sb. NSS, č. 617/2005 Sb. NSS, č. 1119/2007 Sb. NSS, č. 1389/2007 Sb. NSS, č. 1572/2008 Sb. NSS, č. 3901/2019 Sb. NSS.

**Věc:** AUTOTRANS PETROL s.r.o., v konkursu proti Odvolacímu finančnímu ředitelství, za účasti Kanceláře správce v.o.s. o daň z přidané hodnoty, o kasační stížnosti žalovaného.

Finanční úřad pro Královéhradecký kraj (dále „správce daně“) devatenácti platebními výměry ze dne 21. 12. 2015 doměřil žalobkyni DPH za zdaňovací období červen 2012 až prosinec 2013 v celkové výši 89 282 827 Kč a stanovil jí povinnost hradit penále. Žalovaný zamítl odvolání žalobkyně a rozhodnutí správce daně potvrdil. Správní orgány daň doměřily z důvodu neuznání nároku na odpočet z nákupu pohonných hmot, které žalobkyně nakoupila od tuzemských dodavatelů s místem nakládky v jiných členských státech. Následně je buď sama, nebo prostřednictvím najatých přepravců přepravovala do ČR, kde je stočila buď na vlastních čerpacích stanicích, nebo na čerpacích stanicích svých odběratelů. Protože si žalobkyně pohonné hmoty sama naložila v jiném členském státě a sama je přepravila do ČR, kde došlo k jejich stočení, pořídila podle správních orgánů zboží z jiného členského státu ve smyslu § 16 odst. 5 zákona o DPH, ve znění účinném pro uvedená zdaňovací období. Proto jí vznikla povinnost přiznat daň dnem přemístění zboží do tuzemska ve smyslu § 25 odst. 2 a odst. 3 zákona o DPH. Žalobkyně neunesla důkazní břemeno a neprokázala oprávněnost nároku na odpočet daně uplatněný na

řádku č. 40 daňových příznání. Protože pořídila zboží z jiného členského státu, vznikl jí nárok na odpočet daně na řádku č. 43.

Rozhodnutí žalovaného napadla žalobkyně žalobou podanou ke Krajskému soudu v Hradci Králové, který rozhodnutí žalovaného zrušil rozsudkem ze dne 28. 2. 2020, čj. 31 Af 4/2017-235, a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Namítala, že správní orgány dostatečně nezjistily skutkový stav. Žalobkyně svým účetnictvím unesla důkazní břemeno zakládající nárok na uplatněný odpočet, které v důsledku toho přešlo na správce daně. Pokud jí chtěl správce daně doměřit daň na základě jiných důkazních prostředků, stíhá ho důkazní břemeno. Zboží žalobkyně zakoupila na území ČR s příslušnou DPH. Žalovaný předložené účetní doklady kvalifikovaně nespochybnil a na věc nesprávně aplikoval judikaturu Soudního dvora. Samotná skutečnost, že žalobkyně zajišťovala a organizovala přepravu zboží z jiného členského státu, nemusí znamenat, že pořídila zboží z jiného členského státu ve smyslu § 16 zákona o DPH. Toto kritérium je sice významné, ale ne jediné. Bylo třeba se zabývat také tím, kdo byl prvním pořizovatelem, který nabyt na území jiného členského státu právo nakládat se zbožím jako vlastník. Žalovaný neprokázal, kdy žalobkyni vzniklo právo nakládat s věcí jako vlastník ve smyslu zákona o DPH, což je odlišný moment než přechod vlastnictví podle soukromého práva. Žalobkyně předkládala důkazy, ze kterých plyne, že při dodání zboží z jiného členského státu od jeho naložení až po celní odbavení nevstupovala v postavení odesílatele ani příjemce, ale pouze v postavení dopravce. Postavení příjemce nabyla až poté, co bylo zboží uvolněno do volného oběhu v ČR. Zahraniční dodavatel pohonných hmot navíc nemohl na žalobkyni převést právo nakládat se zbožím jako vlastník, neboť mezi nimi nikdy nebyl žádný smluvní vztah, v rámci kterého by k převodu mohlo dojít. Žalovaný se nezabýval ani tím, že dopravu kromě žalobkyně současně zajišťovala i jiná společnost.

Krajský soud s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu i Soudního dvora dospěl k tomu, že žalovaný se nedostatečně zabýval otázkou přechodu práva nakládat s věcí jako vlastník na žalobkyni. Pro žalovaného byla klíčovým kritériem pro určení místa zdanitelného plnění organizace přepravy. Takové zjištění ale nestačí k určení místa zdanitelného plnění při řetězových dodávkách pohonných hmot s původem v jiných členských státech. Zjištění, kdy žalobkyně fyzicky začala se zbožím nakládat (kde naložila pohonné hmoty na dopravní prostředek) je nedostatečné. Nezbytné je zkoumat i to, kdy na ni bylo převedeno vlastnické či jiné obdobné právo. Takové posouzení, které je třeba učinit na základě soukromoprávních předpisů, ale správní orgány neprovedly. Za takové situace by bylo předčasné, aby se krajský soud zabýval otázkou přenosu důkazního břemene, která může být vyjasněna až poté, kdy žalovaný provede právní rozbor otázky přechodu práva nakládat se zbožím jako vlastník.

Proti tomuto rozsudku podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost. Připustil, že Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 5. 2019, čj. 9 AfS 137/2016-176, č. 3901/2019 Sb. NSS, *AREX CZ*, o který v podstatné míře opřel odůvodnění napadeného rozsudku i krajský soud, dospěl k závěru, že Soudní dvůr v rozsudku ze dne 19. 12. 2018 ve věci C-414/17, *AREX CZ* spojil převod vlastnictví k pohonným hmotám podle českého soukromého práva s převodem práva nakládat se zbožím jako vlastník podle směrnice Rady 2006/112/ES, o společném systému daně z přidané hodnoty (dále jen „směrnice o DPH“). Nejvyšší správní soud však v daném rozsudku dodal, že převod práva nakládat s věcí jako vlastník se neomezuje na převod stanovený ve formách vymezených vnitrostátním právem. Krajský soud závěry Nejvyššího správního soudu týkající se soukromoprávních předpisů nesprávně paušalizoval. Z daného rozsudku totiž plyne, že k převodu práva nakládat s věcí jako vlastník může dojít, pokud jsou na nabyvatele převedena taková práva, která ho opravňují nakládat se zbožím v obdobném rozsahu, jako může činit vlastník, ačkoli na něj vlastnické právo převedeno nebylo. Nabytí práva nakládat s věcí jako vlastník je potřeba při podobném typu transakcí posuzovat vždy s ohledem na konkrétní skutkové okolnosti. Ve prospěch stěžovatelovy argumentace svědčí i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 10. 2019, čj. 6 AfS 121/2019-34, ve kterém jde rovněž o otázku, zda byli dodavatelé daňového subjektu skutečnými dodavateli ve smyslu zákona o DPH, nebo zda zde existoval faktický dodavatelský řetězec v podobě zahraničních subjektů a daňového subjektu, v jehož rámci pouze formálně figurovali deklarovaní dodavatelé.

Stěžovatel měl za to, že žalobkyně byla organizátorem přepravy a že na ni přešlo právo nakládat se zbožím jako vlastník už při nakládce v jiném členském státě. V žalobou napadeném rozhodnutí se neomezil pouze na konstrukci, podle které by již pouhým naložením pohonných hmot do cisterny dopravce došlo k nabytí tohoto práva, ale prokázal vedle toho i další skutečnosti. Žalobkyně byla od počátku přepravy oprávněna se zbožím



fakticky nakládat v rozsahu obdobném jako vlastník. Ačkoli byl model obchodování v nynější věci obdobný jako ve věci *AREX CZ*, závěry správních orgánů k otázce převodu práva nakládat s věcí jako vlastník byly postaveny na odlišných argumentech. Údajný závěr stěžovatele, že by k převodu práva mělo dojít již natankováním zboží do cisteren, je dezinterpretací krajského soudu. Je to naopak krajský soud, kdo se stěžovatelem zjištěnými skutkovými okolnostmi transakcí nezabýval. K výtce krajského soudu, že se stěžovatel nevěnoval posouzení převodu vlastnictví podle soukromoprávních předpisů, stěžovatel poukázal na to, že žalobkyně to nenamítala (k čemuž odkázal i na rozsudek NSS ze dne 6. 2. 2020, čj. 5 Afs 344/2019-31).

Právo nakládat se zbožím jako vlastník vykonávala od počátku žalobkyně a deklarovaní dodavatelé byli v rámci transakcí pasivní. Nelze hovořit o jakékoli jejich faktické dispozici se zbožím, resp. o nabytí práva disponovat s předmětem dodání. Formální zapojení deklarovaných dodavatelů do řetězce z nich nemůže činit „skutečné dodavatele“ ve smyslu zákona o DPH, od nichž by „dodání zboží“ odůvodňovalo nárok na odpočet DPH. V takovém případě by byl nárok na odpočet vázán v rozporu se zákonem a judikaturou ryze na předložení dokladu bez ohledu na průběh transakce (k tomu stěžovatel odkázal na již citovaný rozsudek sp. zn. 6 Afs 121/2019).

Rozhodnutí stěžovatele ob stojí také ve světle rozsudku Soudního dvora ze dne 23. 4. 2020 ve věci *C-401/2018, Herst*. Z něj plyne, že převod práva nakládat s věcí jako vlastník se neomezuje na převod ve formách stanovených vnitrostátním právem, ale zahrnuje každý převod hmotného majetku stranou, která poskytne druhé straně oprávnění k tomu, aby s ním fakticky nakládala tak, jako kdyby byla vlastníkem. Strana, na niž je převedeno právo nakládat s věcí jako vlastník, má možnost činit rozhodnutí ovlivňující právní situaci zboží (zejména rozhodnout o jeho prodeji). Vnitrostátní soudy musí provést celkové posouzení všech konkrétních okolností případu (včetně počátečního úmyslu povinné osoby získat zboží pro svou ekonomickou činnost, tj. za účelem pořízení pohonných hmot, jakmile budou propuštěny do volného oběhu v ČR), aby bylo možné určit pořízení, kterému má být přičtena jediná přeprava uvnitř Společenství, a které tedy musí být jediné kvalifikováno jako pořízení uvnitř Společenství. Stěžovatel proto nepochybil, když neposuzoval věc podle soukromoprávních předpisů, ale podle zákona o DPH a směrnice o DPH.

Stěžovatel považoval napadený rozsudek za nepřezkoumatelný, protože se nezabýval důvody, které stěžovatele vedly k závěru o převodu práva nakládat se zbožím jako vlastník na žalobkyni již v jiném členském státě, a místo toho se spokojil s citacemi rozsudku Nejvyššího správního soudu ve věci *AREX CZ*. Z napadeného rozsudku není zřejmé, proč by měl v této věci, ve které posuzoval veřejnoprávní otázku dodání zboží ve smyslu § 13 zákona o DPH a s tím související nárok na odpočet DPH, přejít do soukromoprávní roviny a posuzovat otázku formálního nabytí vlastnického práva, pokud v této věci nebyla soukromoprávní rovina sporná (na rozdíl od rozsudku ve věci *AREX CZ*). Není proto ani zřejmé, jaký dopad by takové posouzení mělo mít na nové rozhodnutí stěžovatele o odvolání. V důsledku toho z napadeného rozsudku neplyne ani jednoznačný závazný právní názor.

V doplnění kasační stížnosti stěžovatel následně poukázal na „*principiálně totožnou věc*“, kterou se NSS zabýval v rozsudku ze dne 16. 7. 2020, čj. 1 Afs 113/2020-43. Jednalo se o stejný model obchodování jako v případě žalobkyně. I v dané věci šlo o situaci, kdy úmyslem subjektu organizujícího přepravu pohonných hmot od počátku bylo pořídit je za účelem výkonu vlastní ekonomické činnosti. Žalobkyně neunesla důkazní břemeno k tvrzení, že byla pouze dopravcem. Ani ve světle uvedeného rozsudku nemůže nyní napadený rozsudek obstát.

Žalobkyně v reakci na doplnění kasační stížnosti uvedla, že stěžovatelem odkazované závěry rozsudku sp. zn. 1 Afs 113/2020 nemají oporu v rozhodnutí stěžovatele. Stěžovatel navíc danou námitku uplatnil po lhůtě dle § 106 odst. 3 s. ř. s. Z procesní opatrnosti dodala, že vznesené námitce neunesení důkazního břemena neodpovídá obsah stěžovatelova rozhodnutí. Z něj plyne, že žalobkyně předkládala důkazní návrhy k otázce vlastnictví pohonných hmot, ze kterých plyne, že zboží přepravovali i jiní dopravci (např. *MAD CZ s.r.o.*) a současně, že takto přepravované pohonné hmoty byly několikrát zabaveny v rámci daňové exekuce. V jejím rámci se žalobkyně nemohla bránit, protože nebyla vlastníkem zboží. Stěžovatel ale tyto okolnosti nehodnotil, s důkazními návrhy se nevypořádal a další dokazování neprováděl. Stěžovatel spornou otázku nakládání se zbožím jako vlastník posoudil na základě jediného kritéria, tj. zda byla žalobkyně dopravcem.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

## Z odůvodnění:

[13] S ohledem na argumentaci žalobkyně Nejvyšší správní soud předesílá, že z kasační stížnosti je zřejmé, v jakém rozsahu stěžovatel rozsudek krajského soudu napadá. Výslovně uvedl, že jej napadá v celém rozsahu a ani z petitu neplyne, že by navrhoval zrušit pouze některé výroky. Proti výroku o nákladech řízení sice žádné námítky nevznesl, nicméně tento výrok je závislý na výroku hlavním. V případě důvodnosti kasačních námitek směřujících proti meritu napadeného rozsudku je proto namíste zrušení i nákladového výroku, který sám o sobě neobstojí, aniž by proti němu stěžovatel musel samostatně vznášet námítky.

[14] Lze dodat, že soud se neztotožnil ani s argumentací žalobkyně poukazující na opožděnost doplnění kasační stížnosti. Stěžovatelka původně podala blanketní kasační stížnost, kterou na výzvu soudu doplnila ve stanovené lhůtě podáním ze dne 15. 5. 2020. Následně soudu doručila také výše rekapitulované doplnění (ze dne 13. 8. 2020). Stěžovatelka sice tímto podáním dále doplnila kasační stížnost, ale nerozšířila důvody, na kterých stojí již její prvotní doplnění kasační stížnosti (ze dne 15. 5. 2020). Rozvinula pouze již uplatněné námítky a poukázala na to, že je má podporovat i v mezidobí vydaný rozsudek zdejšího soudu.

[15] Kasační stížnost není důvodná.

[16] Stěžovatel uplatnil kasační námítky, které lze podřadit pod důvody vymezené v § 103 odst. 1 a) a d) s. ř. s. Nesouhlasí se závěrem krajského soudu, podle kterého se stěžovatel nedostatečně zabýval otázkou převodu práva nakládat s věcí jako vlastník, neboť nezkoumal, kdy na žalobkyni bylo převedeno vlastnické právo, nebo jiné právo, které by jí umožnilo se zbožím nakládat jako vlastník. V tomto ohledu považuje rozsudek též za nepřezkoumatelný. Krajský soud se totiž nezabýval konkrétními okolnostmi, na kterých stěžovatel založil závěr o tom, že k převodu práva nakládat s věcí jako vlastník došlo již v jiných členských státech. Nejvyšší správní soud k uvedenému vymezení kasačních důvodů dodává, že je třeba přitakat žalobkyni, že stěžovatel zjevně nesprávně označil také důvod kasační stížnosti dle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Při jeho naplnění by totiž kasační stížností zpochybňoval své vlastní rozhodnutí (daný důvod směřuje na vady řízení, pro které měl již krajský soud zrušit správní rozhodnutí). Tato formální nesprávnost nicméně nemá žádný vliv na posouzení kasační stížnosti, neboť Nejvyšší správní soud uplatněné námítky posuzuje z hlediska jejich obsahu.

[17] Nejvyšší správní soud se nejdříve zabýval namítanou nepřezkoumatelností rozsudku. Teprve dospěje-li kasační soud k závěru, že napadené rozhodnutí je přezkoumatelné, může se zabývat dalšími stížnostními námítkami (srov. např. rozsudek NSS ze dne 8. 3. 2005, čj. 3 As 6/2004-105, č. 617/2005 Sb. NSS). Dle konstantní judikatury se za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů považuje především takové rozhodnutí, v němž nebyly vypořádány všechny žalobní námítky; dále rozhodnutí, z jehož odůvodnění není zřejmé, proč právní argumentaci účastníka řízení soud považoval za nedůvodnou a proč žalobní námítky považoval za liché, mylné či vyvrácené, rozhodnutí, z něhož není zřejmé, jak byla naplněna zákonná kritéria, případně by nepřezkoumatelnost rozhodnutí byla dána tehdy, pokud by z rozhodnutí nebylo zřejmé, které podklady byly vzaty v úvahu a proč (srov. rozsudky NSS ze dne 28. 8. 2007, čj. 6 Ads 87/2006-36, č. 1389/2007 Sb. NSS, ze dne 23. 6. 2005, čj. 7 As 10/2005-298, č. 1119/2007 Sb. NSS, či ze dne 11. 8. 2004, čj. 5 A 48/2001-47, č. 386/2004 Sb. NSS).

[18] Podstata nyní projednávané věci spočívá v tom, že správní orgány odepřely žalobkyni uplatněný nárok na odpočet DPH. Podmínkou nároku na odpočet vyplývající z § 72 odst. 1 zákona o DPH je přijetí zdanitelného plnění. Tím je ve smyslu § 2 téhož zákona mj. dodání zboží za úplatu s místem plnění v tuzemsku. Jde tedy o základní hmotněprávní podmínku pro vznik nároku na odpočet daně. Jádrem sporu v této věci byla otázka určení místa dodání zboží v kontextu řetězových obchodů s pohonnými hmotami dováženými z jiných členských států. V případě řetězových obchodů může být považována za intrakomunitární dodání zboží s přepravou jen jedna z řetězce obchodních transakcí (srov. rozsudek Soudního dvora 6. 4. 2006 ve věci C-245/04, *EMAG Handel Eder*, bod 45). Pro určení takové transakce je rozhodné určit místo, v němž daňový subjekt nabyl právo disponovat se zbožím jako vlastník (§ 13 odst. 1 zákona o DPH). Za účelem správného určení takového místa je vždy třeba posoudit všechny zvláštní okolnosti. Teprve pak je možné identifikovat, které dodání splňuje všechny podmínky stanovené pro dodání uvnitř EU (rozsudek Soudního dvora ze dne 6. 4. 2006 ve věci C-430/09, *Euro Tyre Holding*, bod 34).

[19] Krajský soud v napadeném rozsudku vyšel a rozsáhle citoval ze závěrů již výše zmiňovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ve věci *AREX CZ* a v něm rekapitulovaných závěrů Soudního dvora o předložených předběžných otázkách. V návaznosti na to krajský soud uzavřel, že se stěžovatel nedostatečně zabýval otázkou převodu práva nakládat s věcí jako vlastník. Zjištění, že je žalobkyně organizátorem přepravy pohonných hmot, nestačí k určení místa zdanitelného plnění při řetězových dodávkách pohonných hmot s původem v jiných členských státech. Vedle toho je podle krajského soudu také nezbytné zkoumat, kdy na žalobkyni bylo převedeno od vlastníka, případně jiné oprávněné osoby, buď vlastnické právo, nebo jiné právo, které by jí ale umožnilo se zbožím nakládat jako vlastník. Takové posouzení je potřeba učinit na základě soukromoprávních předpisů o převodu vlastnického (případně jiného obdobného) práva. V dané věci však správní orgány žádné takové posouzení neprovedly. Krajský soud se proto již nezabýval tím, zda stěžovatel na žalobkyni formulaci svých pochybností o místě dodání přenesl důkazní břemeno.

[20] K tomu Nejvyšší správní soud v návaznosti na stěžovatelem uplatněnou námitku nepřezkoumatelnosti uvádí, že takto pojaté odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu lze označit za dosti strohé. Se stěžovatelem lze souhlasit i v tom, že krajský soud některé závěry zdejšího soudu plynoucí v rozsudku *AREX CZ* přejal poněkud paušálně, aniž by přitom plně zohlednil (a výslovně reagoval na) konkrétní okolnosti projednávané věci. Přesto má Nejvyšší správní soud za to, že ve svém základu odůvodnění napadeného rozsudku shora vymezené požadavky judikatury na přezkoumatelnost soudního rozhodnutí naplňuje, resp. že by jeho zrušení bylo jen krokem čistě formálním. I z kasační argumentace stěžovatele je ostatně zřejmé, že tvrdí nejen nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, ale že brojí i proti jeho samotným věcným závěrům.

[21] Kasační soud považuje za nutné nejprve do určité míry korigovat krajský soud, jde-li o jeho úvahu, podle níž bylo předčasné zabývat se otázkami souvisejícími s přenosem důkazního břemene. Jak totiž plyne ze zmiňovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ve věci *AREX CZ*, a to z částí, které sám krajský soud citoval, výchozí (klíčovou) otázkou ohledně prokázání nároku na odpočet daně je právě unesení důkazního břemene. To platí i ve vztahu k otázce místa plnění, resp. místa nabytí práva nakládat se zbožím jako vlastník (viz též např. rozsudek NSS ze dne 15. 6. 2021, čj. 10 Afs 112/2021-79, případně výše již označený rozsudek ve věci sp. zn. 1 Afs 113/2020). Přestože ve věci *AREX CZ* skutečně detailní vyřešení otázky přenosu důkazního břemene nebylo s ohledem na okolnosti dané věci pro její posouzení určující, neznamená to, že by dané rozhodnutí popřelo popsane východisko. Krajský soud tedy měl v nyní projednávané věci v rozsudku vyslovené úvahy zahrnout do rámce posouzení přenosu důkazního břemene a to tím spíše, pokud se otázky přenosu (unesení) důkazního břemene výslovně týkají i některé žalobní námitky.

[22] Jde-li o unesení a rozložení důkazního břemene, Nejvyšší správní soud ve věci *AREX CZ* především vyslovil zobecňující závěry, podle nichž „*důkazní břemeno ohledně uplatněného nároku na odpočet tíží primárně stěžovatelku [v daném případě daňový subjekt]. Závěr ohledně místa zdanitelného plnění je však otázkou právní. Tuto otázku je vždy nutné posoudit na základě skutkového stavu konkrétní věci, přičemž skutkový stav je povinen také primárně objasnit daňový subjekt. Bylo by absurdní, aby za dané situace skutkový stav primárně zjišťoval správce daně. Na druhé straně, dospěje-li správce daně k závěru, že místo plnění je v jiném členském státě, než daňový subjekt deklaroval, nelze takový závěr oprávněně opřít pouze o neunesení důkazního břemene daňovým subjektem. Jinými slovy, neunesla-li by stěžovatelka v projednávané věci důkazní břemeno o tom, že místo plnění je v tuzemsku, tak jak deklarovala, ale správce daně by na tomto neustal a navíc výslovně uvede, že bylo v Rakousku, musí pro takový závěr existovat racionální důvody.*“ Jak dále plyne z citovaného rozsudku, převod vlastnického práva podle vnitrostátních předpisů hraje důležitou roli při posouzení, kdo nabyl právo nakládat s věcí jako vlastník (ve smyslu směrnice o DPH). Současně ale připustil, že za určitých okolností může být právo nakládat se zbožím jako vlastník převedeno dříve či později než samotné vlastnické právo. Vedle smluvních ujednání je třeba zohlednit také záměry kupujícího v okamžiku dodání zboží, lze-li je zjistit. Je proto nezbytné zkoumat, kdy na daňový subjekt bylo převedeno od vlastníka, případně jiné oprávněné osoby, buď vlastnické právo, nebo jiné právo, které by jí ale umožnilo se zbožím nakládat jako vlastník.

[23] S ohledem na výše uvedené je tedy především zřejmé, že má-li správce daně řádně zpochybnit tvrzení daňového subjektu (unést své důkazní břemeno, resp. prokázat existenci důvodných a vážných pochyb, viz např. rozsudek NSS ze dne 30. 1. 2008, čj. 2 Afs 24/2007-119, č. 1572/2008 Sb. NSS), musí ve vztahu

k tvrzením daňového subjektu (a předloženým důkazům) předestřít svoji dostatečně konkrétní argumentaci opřenou o „racionální důvody“. Takové důvody (jak z citované judikatury taktéž plyne) se musí týkat jak otázek skutkových, tak i právního hodnocení. Tímto směrem právě míří i podstata rozsudku Nejvyššího správního soudu ve věci *AREX CZ*. Podle něj je pro posouzení otázky převodu práva nakládat se zbožím jako vlastník nezbytné zkoumat, kdy na daňový subjekt bylo převedeno od vlastníka, případně jiné oprávněné osoby, buď vlastnické právo, nebo jiné právo, které by mu ale umožnilo se zbožím nakládat jako vlastník (viz bod 119). K tomu zdejší soud v citovaném rozsudku dále zdůraznil, že při neexistenci jiné dohody je v tomto ohledu namístě vyjít z příslušných dispozitivních ustanovení soukromoprávních předpisů (viz bod 120). Jinak řečeno, závěry citovaného rozsudku je nutno vykládat tak, že součástí zmiňovaných „racionálních důvodů“, na základě nichž správce daně zpochybňuje tvrzení (a důkazy) daňového subjektu ohledně místa plnění, má být nejen popis zjištěných skutkových okolností týkajících se obvykle zejména faktického nakládání se zbožím, ale též alespoň základní úvaha správce daně, z níž bude zřejmé, v návaznosti na jaké právo (odvíjející se od nějakého právního titulu) má za to, že na daňový subjekt (žalobkyni) přešlo právo nakládat s věcí jako vlastník. Takové právní úvahy samozřejmě musí správní orgány činit s přihlédnutím ke konkrétním skutkovým okolnostem té které věci, přičemž konkrétní právní titul nemusí být nutně formálně zachycen v písemné podobě, ale může vyplývat právě i ze skutkových jednání.

[24] Podle žalobkyně okamžik dodání zboží nastal v nyní projednávané věci až po dovozu zboží do ČR, kdy k němu nabyla vlastnické právo, přičemž do té doby byla pouze jeho dopravcem. Stěžovatel k tomu ve svém rozhodnutí s odkazem na judikaturu Soudního dvoru uvedl, že za dodání zboží se považuje převod práva nakládat s věcí jako vlastník, i když nedojde k převodu vlastnického práva k majetku (odst. 14). To rozvedl dále zejména v odst. 69 rozhodnutí mimo jiné s tím, že pojem „dodání zboží“ neodkazuje na převod vlastnictví způsobu, které upravuje vnitrostátní právo, ale odkazuje na veškeré převody hmotného majetku opravňující druhou stranu k faktickému nakládání s veškerým majetkem, jako by byla jeho vlastníkem. K převodu práva nakládat se zbožím jako vlastník došlo podle něj již při stočení pohonných hmot do cisterny v jiných členských státech, čímž došlo k pořízení zboží s plněním v jiném členském státě. Závěr, podle něhož k převodu práva nakládat s věcí jako vlastník došlo již v jiných členských státech, založily správní orgány na zjištěných vycházejících nejen z toho, že žalobkyně měla být organizátorem přepravy. Stěžovatel poukazyval též na to, že jejím úmyslem od počátku bylo pořídit pohonné hmoty z jiného členského státu pro sebe samotnou a pro svou ekonomickou činnost. Zákazníci si zboží objednali přímo na obchodním oddělení žalobkyně, ta na základě objednávků ověřila dostupnost zboží podle nabídek jednotlivých tuzemských dodavatelů. Vybrala cenově a vzdálenostně nejvýhodnější nabídku a požadované zboží objednala. Přepravu provedla na vlastní náklady, vlastními dopravními prostředky a vlastními zaměstnanci. Byť v některých případech nezajišťovala přepravu sama, ale prostřednictvím najatých přepraveců, je podle správních rozhodnutí podstatné, že přeprava byla provedena na její účet. Přeprava probíhala na základě pokynů žalobkyně, která určovala, kde dojde k naložení zboží, jeho proclení a kde má být vyloženo. Pohonné hmoty žalobkyně následně stočila buď ve vlastních čerpacích stanicích, nebo na čerpacích stanicích svých odběratelů. Další transakce v rámci řetězce obchodů se zbožím předcházely této poslední transakci a jednalo se u nich proto o dodání zboží bez přepravy. Žalobkyně tedy podle správních rozhodnutí neprokázala, že by měla s dodavatelem sjednanou smlouvu, ze které by plynulo, že pro ně pouze zajišťovala přepravu zboží do ČR. Žalobkyně tvrdila, že měla se svými dodavateli uzavřenou rámcovou kupní smlouvu, tu ale nedoložila. Žalobkyně neprokázala ani své tvrzení, podle kterého cenu za dopravu přefakturovala nebo ji zohledňovala v ceně zboží. Stěžovatel proto uzavřel, že náklady za dopravu nesla sama. Přestože v nákladních listech CMR byla žalobkyně uvedena jako dopravce a jako příjemce zboží byla uvedena jiná osoba, jako místo dodávky byla zpravidla uvedena adresa žalobkyně. V dokladech deklarovaní příjemci byli jen formální, zboží nikdy neviděli, doklady nepodepisovali a jen preprodávali zboží.

[25] Napadený rozsudek krajského soudu vychází z toho, že nestačí určit, kdy žalobkyně začala se zbožím nakládat, ale je třeba zkoumat, kdy na ni bylo převedeno od vlastníka (jiné osoby) právo, které by jí umožnilo nakládat se zbožím jako vlastník (viz bod 44 napadeného rozsudku). Zde je možno dát za pravdu stěžovateli v tom, že krajský soud v této souvislosti zmínil pouze závěr stěžovatele spočívající ve zdůraznění role žalobkyně při organizaci dopravy. K dalším okolnostem věci, které kasační soud shrnul shora a stěžovatel je v žalobou napadeném rozhodnutí výslovně předestřel, se krajský soud nijak blíže nevyjádřil a zmínil je pouze v omezené míře v rámci reprodukční části napadeného rozsudku, nikoliv v rámci vlastního posouzení věci. Stěžovatel

v této souvislosti v kasační stížnosti opětovně zdůraznil, že právo nakládat se zbožím jako vlastník přešlo na žalobkyni s ohledem na vícero skutečností (dopravu zajišťovala vlastními silami, sama nesla náklady na dopravu, nebyla k provedení dopravy zmocněna jiným obchodníkem v řetězci, žádný z ostatních článků řetězce se zbožím jako vlastník nenakládal, místo určení vykládky bylo v režii žalobkyně, která byla prostřednictvím pokynů řidičům schopna ovlivnit trasu převozu zboží a nakládala zboží na základě svých objednávek). Skutečnosti uvedené stěžovatelem (v žalobou napadeném rozhodnutí ani v kasační stížnosti) nicméně nenaplnňují požadavky plynoucí z citované judikatury zdejšího soudu, o něž své rozhodnutí opřel i krajský soud. Stěžovatelem předstírané argumenty a zdůrazňované okolnosti se totiž týkají faktického nakládání se zbožím, přestože zmíněná judikatura zdůrazňuje význam právního nakládání se zbožím. Jinak řečeno, zatímco stěžovatel i v kasační stížnosti setrvává na argumentaci související s rozlišováním formálního stavu (na papíře) a stavu skutečného (nakládání se zbožím jako vlastník), krajský soud tento náhled s ohledem odkazovaný rozsudek ve věci *AREX CZ* posunul do jiné roviny, která se týká otázky právního nakládání se zbožím, a to právě i z hlediska soukromoprávních předpisů. K tomu kasační soud doplňuje, že rozsudek ve věci *AREX CZ* v tomto ohledu vychází z toho, že je namístě vyjít z příslušných dispozitivních ustanovení soukromoprávních předpisů v případě neexistence jiné dohody (viz bod 120 daného rozsudku).

[26] Nelze především souhlasit se stěžovatelem v tom, že by se požadavek vyslovený krajským soudem v nyníjší věci (ve vztahu k aplikaci soukromoprávních předpisů) týkal pouze specifických okolností věci *AREX CZ*, resp. že by nebyl vázán primárně na aplikaci předpisů soukromého práva. Jistě má stěžovatel pravdu v tom, že otázka nabytí vlastnického práva dle příslušných vnitrostátních předpisů není jediným kritériem pro posouzení otázky, kdy žalobkyně nabyla právo nakládat se zbožím jako vlastník. Krajský soud však v napadeném rozsudku jednak v souladu s rozsudkem *AREX CZ* vyšel z toho, že se nemusí jednat jen o právo vlastnické (ale též o právo jemu obdobné) a současně nijak nepochybnil, že kritérií by mohlo být více. Podstatné nicméně je (jak již bylo zdůrazněno výše), aby se „racionální důvody“, o které správní orgány opírají své závěry, týkaly i toho, v návaznosti na jaké konkrétní právo na daňový subjekt (žalobkyni) přešlo právo nakládat s věcí jako vlastník. Pokud v této souvislosti stěžovatel cituje závěry ve věci již výše zmíněného rozsudku sp. zn. 6 Afs 121/2019, nelze přehlédnout, že citovaná část tohoto rozsudku (bod 30) sice obecně mluví o tom, že v dané věci nebyla klíčová soukromoprávní rovina, ale rovina veřejnoprávní (resp. naplnění § 13 odst. 1 zákona o DPH), nicméně zmíněná soukromoprávní rovina se v dané věci týkala vlastnického práva, resp. faktického vydání zboží, navíc daný rozsudek odkazoval na judikaturu, která předcházela rozhodnutí Soudního dvora i Nejvyššího správního soudu ve věci *AREX CZ*.

[27] Nejvyšší správní soud si je samozřejmě vědom toho, že stěžovatel rozsudek zdejšího soudu ve věci *AREX CZ* nemohl v době vydání žalobou napadeného rozhodnutí zcela přesně reflektovat, neboť byl vydán později než rozhodnutí stěžovatele. K tomu však lze uvést pouze tolik, že samotná rozhodovací praxe soudů (včetně rozsudku ve věci *AREX CZ*) nestanoví nová pravidla, nýbrž provádí pouze výklad pravidel již existujících. Poukazuje-li pak stěžovatel na taktě již shora zmiňovaný rozsudek ve věci sp. zn. 5 Afs 344/2019 s tím, že žalobkyně posouzení převodu z hlediska soukromoprávních předpisů nenamítala, lze k tomu předně poznamenat, že není zcela zřejmé, na jakou část daného rozsudku odkaz stěžovatele míří. Pokud jde o část, v níž Nejvyšší správní soud konstatoval, že krajský soud v dané věci nevyhodnotil námitky jako směřující proti nesprávnému určení okamžiku převodu vlastnického práva, je to odlišná situace od věci nyní projednávané, v níž námitky týkající se vlastnictví zboží i přenosu důkazního břemene uplatněny byly, resp. kde žalobkyně přímo poukazovala na to, že stěžovatel se v žalobou napadeném rozhodnutí nvyvořoval s otázkou, zda jí vzniklo právo nakládat se zbožím jako vlastník. Kasační soud stejně tak nemá za to, že by závěry krajského soudu v dané věci byly rozporné se závěry rozsudku Soudního dvora, ve věci *Herst*, ve kterém se rovněž jednalo o situaci, kdy poslední článek řetězce obchodů současně zajišťoval dopravu pohonných hmot z jiných členských států, přičemž z hlediska soukromého práva na něj vlastnické právo přešlo až po propuštění zboží do volného oběhu. Podstatné je, že i tento rozsudek vychází z toho, že „[p]řevod práva nakládat s hmotným majetkem jako vlastník ostatně znamená, že strana, na niž je toto právo převedeno, má možnost činit rozhodnutí, která mohou ovlivnit právní situaci daného zboží, zejména rozhodnutí o jeho prodeji“ (bod 40). Jinak řečeno, i tento rozsudek zdůrazňuje nikoliv faktickou možnost se zbožím nakládat, ale možnost ovlivňovat právní situaci daného zboží (obdobně viz i bod 51 též rozsudku Soudního dvora, na který odkazuje i stěžovatel v kasační stížnosti). Krajský soud přitom odůvodnění napadeného rozsudku postavil právě na tom, že není zřejmé, kdy a jak bylo na žalobkyni převedeno právo nakládat se zbožím jako vlastník, což

je nepochybně předpoklad posouzení toho, zda má daňový subjekt má možnost činit rozhodnutí, která mohou ovlivnit „*právní situaci daného zboží*“, jak o tom hovoří citované rozhodnutí Soudního dvora.

[28] Jde-li pak o odkaz na výš citovaný rozsudek sp. zn. 1 Afs 113/2020, který stěžovatel učinil v doplnění kasační stížnosti, zde je třeba připustit, že skutkové okolnosti dané věci zdůrazněné stěžovatelem (a plynoucí z reprodukční části odkazovaného rozsudku) se v mnoha ohledech podobají věci nyní projednávané. V tomto ohledu je však nutno poukázat nejen na to, že každá věc „řetězových obchodů“ při nákupu pohonných hmot je složena z mnoha dílčích „střípků mozaiky“ rozličných okolností (viz např. rozsudek NSS ze dne 19. 3. 2021, čj. 6 Afs 221/2020-53, bod 25), jež je třeba hodnotit komplexně, ale především je třeba zdůraznit, že i ve stěžovatelem odkazovaném rozsudku prvního senátu Nejvyšší správní soud zdůraznil (bod 47), že v dané věci „[d]aňové orgány jednak zpochybnily žalobcem předložené daňové doklady a další záznamy, rádně tedy přenesly důkazní břemeno zpět na žalobce, současně však hodnotily shromážděné důkazy a vyvodily z nich dostatečně určité a přezkoumatelné skutkové a právní závěry stran místa plnění dotčených dodávek a s tím související otázky okamžiku převodu práva nakládat se zbožím jako vlastník.“ Je tedy zřejmé, že i v odkazované věci zdejší soud zdůraznil význam právních závěrů správních orgánů. Jinak řečeno, ani závěry stěžovatelem citovaného rozsudku nepochybnily východiska rozsudku Nejvyššího správního soudu ve věci *AREX CZ*, jak jsou popsána shora a z jejichž podstaty vyšel v nyní napadeném rozsudku i krajský soud. Jakkoliv se tedy skutkové okolnosti v dané věci mohou jevit obdobné, ani tímto odkazem se stěžovateli nepodařilo vyvrátit opodstatněnost požadavků, které na něj v nyní napadeném rozsudku klade krajský soud.

[29] S ohledem na výše uvedené tedy lze uzavřít, že ve vztahu k uplatněným kasačním námítkám napadený rozsudek krajského soudu ob stojí. Jde-li o namítanou nepřezkoumatelnost, zde je ze závěrů rozsudku krajského soudu (včetně vysloveného závazného právního názoru) především zřejmé, proč a co krajský soud po stěžovateli požaduje. V tomto ohledu lze připomenout, že z hlediska přezkoumatelnosti soudního rozhodnutí není nutno trvat na tom, aby soud reagoval na každou dílčí žalobní námitku. Postačuje, pokud krajský soud v odůvodnění rozsudku postaví vlastní právní názor, v jehož konkurenci žalobní body jako celek neobstojí (srov. např. rozsudek NSS ze dne 11. 6. 2015, čj. 10 Afs 18/2015-48, bod 34). Tím spíše pak uvedené platí v případě reakce odůvodnění na vyjádření žalovaného (stěžovatele) k žalobě (resp. na skutečnosti plynoucí z odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí). Kasační námítky uplatněné stěžovatelem pak nebyly důvodné ani ve vztahu k samotným věcným závěrům napadeného rozsudku. Jak kasační soud vyložil, shora, podstata těchto závěrů krajského soudu pro danou věc přílehlavě aplikovala východiska existující judikatury Nejvyššího správního soudu (zejm. rozsudku *AREX CZ*). Je třeba především souhlasit s krajským soudem v tom, že stěžovatel se nedostatečně zabýval otázkou, jaké právo přešlo na žalobkyni, aby na základě toho mohl dospět k závěru, zda na ni přešlo právo nakládat se zbožím jako vlastník. Přes dílčí korekce (upřesnění) některých částí odůvodnění napadeného rozsudku tedy není na místě v návaznosti na uplatněné kasační námítky napadený rozsudek rušit, neboť v základu ve vztahu k těmto námítkám ob stojí. Lze dodat, že již ve věci *AREX CZ* zdejší soud taktéž připomněl, že nedostatky odůvodnění rozhodnutí žalovaného správního orgánu nemohou být dodatečně zhojeny případným podrobnějším rozбором právní problematiky učiněným až v soudním řízení o přezkumu tohoto rozhodnutí (srov. např. rozsudek NSS ze dne 18. 9. 2003, čj. 1 A 629/2002-25, č. 73/2004 Sb. NSS).

## **Zákon o pozemních komunikacích: pojem provozovatel vozidla v systému elektronického mýtného**

k § 22i zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (v textu jen „zákon o pozemních komunikacích“)

k zákonu č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu; v textu jen „zákon o silničním provozu“)

k zákonu č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích a o změně zákona č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla a o změně některých



souvisejících zákonů (zákon o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla), ve znění zákona č. 307/1999 Sb. (v textu jen „zákon o podmínkách provozu vozidel“)

**Slovní spojení „provozovatel vozidla v systému elektronického mýtného“ užitě v § 22i zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, je třeba vykládat jako podmnožinu provozovatele vozidla, jak jej zná zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, a zákon č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 5. 2022, čj. 9 As 100/2021-35)

**Prejudikatura:** č. 1268/2007 Sb. NSS; č. 3917/2019 Sb. NSS; náleze Ústavního soudu č. 116/2018 Sb.

**Věc:** D. P. proti Generálnímu ředitelství cel o přestupku, o kasační stížnosti žalovaného.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 15. 1. 2020 zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Celního úřadu pro Středočeský kraj (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 22. 11. 2019. Prvostupňovým rozhodnutím byl žalobce uznán vinným z pokračujícího přestupku dle § 42b odst. 2 písm. c) zákona o pozemních komunikacích ve znění účinném do 29. 4. 2020, kterého se dopustil tím, že jako provozovatel vozidla v systému elektronického mýtného nezajistil úhradu mýtného za užití zpoplatněných pozemních komunikací České republiky v období od 26. 7. 2018 do 10. 12. 2018 ve dnech uvedených v tabulce, která je nedílnou přílohou prvostupňového rozhodnutí. Ze smlouvy o operativním leasingu s poskytováním servisních služeb a přejímacího protokolu k této smlouvě vyplynulo, že žalobce uzavřel jako leasingový nájemce s provozovatelem vozidla MAN smlouvu o operativním leasingu, na jejímž základě vozidlo MAN převzal dne 12. 7. 2018. Za spáchání daného přestupku byla žalobci uložena pokuta ve výši 73 000 Kč.

Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu ke Krajskému soudu v Praze, který rozsudkem ze dne 27. 4. 2021, čj. 44 A 18/2020-54, rozhodnutí žalovaného a správního orgánu I. stupně zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Podle krajského soudu se přestupku dle § 42b odst. 2 písm. c) zákona o pozemních komunikacích může dopustit pouze provozovatel vozidla v systému elektronického mýtného, v nynějším případě tedy leasingová společnost, od níž měl žalobce vozidlo pronajato. Správní orgány dospěly k závěru, že u tohoto pojmu není nutné vycházet z toho, kdo je jako provozovatel zapsán v registru vozidel. Pojem *provozovatel vozidla v systému elektronického mýtného* však zákon o pozemních komunikacích nevymezuje a nejde ani o legislativní zkratku. Je proto nutné jeho obsah dovodit z obsahu ostatních pojmů použitých v zákoně o pozemních komunikacích. Nelze souhlasit se žalovaným, že z § 22 odst. 1 daného zákona vyplývá, že legislativní zkratka *vozidlo v systému elektronického mýtného* zahrnuje i jeho užívání na zpoplatněných komunikacích. Tato legislativní zkratka nahrazuje slovní spojení „silniční motorové vozidlo nejméně se čtyřmi koly, jehož největší povolená hmotnost činí více než 3,5 tuny“. Platí tak, že úhradě mýtného podléhá situace, kdy zpoplatněnou pozemní komunikací užije vozidlo vymezené v předchozí větě.

Pojem užitý v návěti § 42b odst. 2 zákona o pozemních komunikacích je podle krajského soudu nutné vykládat tak, že jím je osoba zapsaná v registru silničních vozidel jako provozovatel vozidla, které naplňuje definiční znaky vozidla v systému elektronického mýtného dle § 22 odst. 1 daného zákona. Pokud by měl zákonodárce v úmyslu vytvořit pojem *provozovatel vozidla v systému elektronického mýtného* zcela nezávisle na definovaném pojmu *provozovatel vozidla*, lze předpokládat, že by tak výslovně učinil. Závěr, že pojem *provozovatel vozidla v systému elektronického mýtného* je nutné vykládat ve vazbě na pojem *provozovatel vozidla*, podle krajského soudu plyne jak z komentáře, tak z důvodové zprávy k zákonu č. 80/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (dále jen „zákon č. 80/2006 Sb.“), kterým byl zaveden pojem *provozovatel vozidla v elektronickém systému mýtného* a v němž byla též zavedena legislativní zkratka *vozidlo v elektronickém systému mýtného*. Ačkoliv důvodová zpráva používá na mnoha místech též pojem *provozovatel vozidla v systému elektronického mýtného*, neplyne z ní, že by tomuto pojmu byl přisuzován zásadně odlišný význam.

Podle krajského soudu neměl výklad žalovaného oporu v zákoně. Vycházel totiž z nepřesvědčivého závěru, že má jít o osobu, s níž provozovatel elektronického mýtného systému uzavřel příslušnou smlouvu. Správní orgány nepřipustně rozšířily podmínky přestupkové odpovědnosti, jelikož daný pojem vyložily bez ohledu na vymezení

pojmu *provozovatel vozidla* v § 2 odst. 15 zákona o podmínkách provozu vozidel jako svébytný pojem vycházející ze zákaznické databáze Ředitelství silnic a dálnic. Ze skutečnosti, že pojem *vozidlo v systému elektronického mýtného* tvoří podmnožinu pojmu *silniční vozidlo* ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o podmínkách provozu vozidel, je podle krajského soudu zjevné, že bez zákonné opory není možné za jeho provozovatele pokaždé považovat někoho jiného. Odpovědnost evidovaného provozovatele vozidla je logická zejména v případě, kdy provozovatel vozidla ani žádná jiná osoba neuzavřela smlouvu s provozovatelem systému elektronického mýtného a v rozporu se zákonem by zpoplatněné komunikace užívala, aniž by hradila mýto. I pro takovou situaci je zvolena konstrukce přestupkové odpovědnosti provozovatele vozidla zapsaného v registru silničních vozidel. Provozovatel vozidla má dostatek právních nástrojů, jak se preventivně zajistit proti případné škodě. Může nechat do registru zapsat osobu, která vozidlo skutečně používá, nebo může smluvně zavázat osobu v registru nezapsanou k úhradě vymezených nákladů.

Žalovaný (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, v níž uvedl, že závěr krajského soudu o nutnosti vycházet při výkladu pojmu *provozovatel vozidla v systému elektronického mýtného* z registru vozidel zakládá plošnou nezákonnost správních rozhodnutí v oblasti mýta. Zákon o pozemních komunikacích je provázán se soukromoprávními ujednáními uzavřenými mezi provozovatelem vozidla v systému elektronického mýtného a provozovatelem systému elektronického mýtného, což omezuje výklad daného pojmu. Podle stěžovatele je nutné odlišovat situaci, kdy je uzavřena smlouva s provozovatelem systému elektronického mýtného, od situace, kdy smlouva uzavřena není. V prvním případě se nelze s argumentací krajského soudu ztotožnit. Právě faktický provozovatel má v úmyslu užívat pozemní komunikace v systému elektronického mýtného, a proto uzavřel smlouvu, jejíž podmínky nedodržel. Pokud by v takové situaci platil názor krajského soudu, pak by za opomenutí faktického provozovatele vozidla měl být odpovědný subjekt, který neporušil zákonné povinnosti.

Neudržitelnost závěrů krajského soudu vyplývá z § 22i odst. 2 zákona o pozemních komunikacích, dle kterého provozovatel vozidla v systému elektronického mýtného může mýtné hradit prostřednictvím provozovatele evropské služby elektronického mýtného. Dle rozhodnutí Komise EU č. 2009/750/ES o definici evropské služby elektronického mýtného a jejích technických prvků (dále jen „rozhodnutí Komise“), se za uživatele evropské služby elektronického mýtného považuje osoba, která podepsala smlouvu s poskytovatelem této služby, aby k ní získala přístup. Dle směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/520 o interoperabilitě elektronických systémů pro výběr mýtného a usnadnění přeshraniční výměny informací týkajících se nezaplacení silničních poplatků v Unii (dále jen „směrnice 2019/520“) musí být práva a povinnosti uživatelů evropské služby elektronického mýtného jasně vymezeny, aby bylo zajištěno spravedlivé a účinné fungování trhu. V rozhodnutí Komise je stejně jako ve smluvních podmínkách provozovatele systému elektronického mýtného za provozovatele vozidla v systému elektronického mýtného považován faktický provozovatel vozidla. Samotný pojem *uživatel evropské služby elektronického mýtného* zdůrazňuje fakticitu vztahu. Povinnosti, které faktický provozovatel vozidla splní vůči provozovateli této služby, již nemusí plnit vůči tuzemskému provozovateli mýtného systému. Pachatelem přestupku dle § 42b odst. 2 písm. c) zákona o pozemních komunikacích pak nemůže být rozdílná osoba dle toho, zda je smlouva uzavřena s tuzemským provozovatelem mýtného nebo s provozovatelem evropské služby elektronického mýtného.

Shodně jako stěžovatel sporný pojem vykládá § 2 odst. 3 slovenského zákona č. 474/2013 Z. z., o vybere mýta za užívanie vymedzených úsekov pozemných komunikácií, dle kterého je provozovatelem vozidla v systému elektronického mýtného osoba, která uzavřela smlouvu se správcem výběru mýta anebo poskytovatelem evropské služby elektronického mýta. Zákon o pozemních komunikacích pracuje jak s pojmem *provozovatel vozidla*, tak s pojmem *provozovatel vozidla v systému elektronického mýtného*. Přestupky provozovatele vozidla jsou uvedeny v § 42b odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, naopak na protiprávní jednání provozovatele vozidla v systému elektronického mýtného pamatují skutkové podstaty uvedené v § 42b odst. 2 daného zákona. Dle krajského soudu je provozovatel vozidla v systému elektronického mýtného totožný s provozovatelem vozidla s nejméně 4 koly a hmotností více než 3,5 tuny s přihlédnutím k legislativní zkratce uvedené v § 22 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Ze zákona o pozemních komunikacích je však zřejmé, že toto spojení není vždy užíváno ve smyslu zavedené legislativní zkratky. Pojmy *provozovatel vozidla v systému elektronického mýtného*, *provozovatel vozidla* a *vozidlo v systému elektronického mýtného* bývají užívány v jiných významech, než dovozil krajský soud.

Stěžovatel proto považoval závěr o shodnosti daných pojmů za nepřesvědčivý, jelikož nelze stavět na legislativní zkratce, která není důsledně používána.

Při výkladu daného pojmu je podle stěžovatele nutné přihlížet ke specifickým okolnostem vzniku, původu a účelu zákona o pozemních komunikacích, který nabyl účinnosti v roce 1997 a problematika mýtného do něj byla vtělena až v roce 2006. Skutečnost, že v případě mýtného nelze bez dalšího vycházet z evidence registru vozidel, lze *a contrario* vyvodit z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 4. 2015, čj. 9 Afs 129/2014-37, v němž je od mýta odlišena silniční daň, jejímž předmětem je vozidlo s poplatníkem, kterým je evidovaný provozovatel vozidla. Předmětem mýtného je užití zpoplatněné komunikace a jeho poplatníkem je uživatel zpoplatněné komunikace. Na shodných principech je vybudována i odpovědnost řidičů v systému časového zpoplatnění komunikace.

Posouzení právní otázky krajským soudem stěžovatel považoval za problematické i v ústavněprávní rovině. Krajský soud ve věci užil analogii zákona ve prospěch žalobce, ale v dalších věcech dojde k užití analogie v neprospěch evidovaných provozovatelů vozidel. Dle nálezu Ústavního soudu ze dne 16. 5. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 15/16, č. 116/2018 Sb., nelze uložit nesplnitelnou povinnost. Napadený rozsudek dovozuje nesplnitelné povinnosti vůči evidovaným provozovatelům vozidel, kteří nemohou dodržet povinnosti uvedené v § 22i zákona o pozemních komunikacích. Není zřejmé, jak evidovaný provozovatel vozidla v systému elektronického mýtného dodrží zákaz příkazát nebo svěřit řízení vozidla v systému elektronického mýtného na zpoplatněné pozemní komunikaci. V projednávaném případě jde o veřejnoprávní povinnosti, které mají své veřejnoprávní adresáty, kteří jsou za jejich nesplnění veřejnoprávně přestupkově odpovědní. Tuto odpovědnost nelze vyvozovat vůči odlišným subjektům s tím, že povinnosti buď dopadají na ně, a jsou tak nesplnitelné, nebo dopadají na odlišné subjekty, a přesto za jejich porušení budou stíháni evidovaní provozovatelé.

Pokud do smluvního vztahu vstoupí faktický provozovatel vozidla, pak by podle napadeného rozsudku byla objektivní odpovědnost evidovaného provozovatele stejná jako odpovědnost provozovatele vozidla dle § 125f zákona o silničním provozu. Účel tohoto ustanovení spočívá v zajištění bezpečnosti a plynulosti silničního provozu. Objektivní odpovědnost podle tohoto ustanovení zákonodárce stanovil, jelikož některé z přestupků nebylo vůbec možné postihovat, poněvadž nebylo možné zjistit osobu řidiče. V případě zákona o pozemních komunikacích je chráněn „pouze“ fiskální zájem státu na bezproblémovém výběru mýtného, který nedosahuje významu zájmu na ochraně života, zdraví a majetku. Faktický provozovatel vozidla vstupuje s provozovatelem systému elektronického mýtného do smluvního vztahu, ve kterém poskytuje své identifikační údaje. Nemůže tak nastat problém s jeho identifikací. Pokud není uzavřena smlouva, je snadné faktického provozovatele identifikovat při silniční kontrole na základě předložených dokladů, případně dodatečně ve správním řízení prostřednictvím evidovaného provozovatele vozidla. Ten může prokázat, že vozidlo v systému elektronického mýtného provozuje jiná osoba, nebo bude považován za osobu, která vozidlo v tomto systému fakticky provozuje.

Institut objektivní odpovědnosti provozovatele vozidla dle zákona o silničním provozu je navíc v § 125f tohoto zákona změkčen odstavci 2, 5 a 6, které omezují podmínky využití tohoto institutu a dávají provozovatelům vozidla možnost se odpovědnosti zbavit poukazem na osobu řidiče. Zákon o pozemních komunikacích obdobnou konstrukci neobsahuje. Dle výkladu krajského soudu tak neexistuje možnost, jak se může evidovaný provozovatel vozidla zprostit objektivní odpovědnosti. Spáchání přestupku může předejít pouze změnou údajů v registru vozidel. Může také zmírnit sankční následky uzavřením smlouvy s faktickým provozovatelem vozidla, což je v rozporu s principem autonomie vůle. U evidovaného provozovatele je též vyloučeno užití liberačního § 21 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Realizace povinné kontroly faktického provozovatele vozidla ze strany evidovaného provozovatele ohledně dodržování povinností § 22i zákona o pozemních komunikacích je prakticky vyloučena.

Žalobce ve vyjádření ke kasaci stížnosti navrhl její zamítnutí. Nesouhlasil s tvrzením, že je nutné odmítat právní závěry, které odporují dosavadní správní praxi. Z ní nelze dovozovat správnost a zákonnost postupu správních orgánů, nebyla-li podrobena přezkumu správními soudy. Stěžovatel odkázal na zákaz analogie v neprospěch obviněného, nicméně se jí podle žalobce sám dopustil prostřednictvím odkazu na definici uživatele evropského systému elektronického mýtného v unijním právu či na definici provozovatele ve slovenské právní úpravě. Definice pachatele přestupku se nemůže opírat o zahraniční právní úpravu. Unijní právo neobsahuje úpravu přestupků,

kteřá je přenechána členským státům. Úvahu krajského soudu potvrdil i Krajský soud v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci v rozsudku ze dne 25. 10. 2013, čj. 59 A 6/2013-46.

Stěžovatel připustil, že evidovaný provozovatel vozidla je odpovědným z přestupku, pokud osoba, která vozidlo fakticky užívá, není ve smluvním vztahu s provozovatelem systému elektronického mýtného. O specifikaci pachatele by tak měl rozhodovat samotný uživatel vozidla dle toho, zda danou smlouvu uzavře či nikoli. Stěžovatel připodobnil svůj výklad ohledně mýtného a odpovědnosti za přestupek k úpravě systému časového zpoplatnění. Zákon o pozemních komunikacích však podle žalobce rozlišuje v otázce časového zpoplatnění mezi řidičem a provozovatelem, z čehož je zřejmé, že na faktického provozovatele je kladen důraz použitím slova *řidič*.

Krajský soud podle žalobce správně rozdělil pojem *provozovatel vozidla v systému elektronického mýtného* na část *provozovatel vozidla* a část *vozidlo v systému elektronického mýtného*, k jejichž významu je možné se dopracovat na základě zákona o pozemních komunikacích. V případě, že by zákon skutečně rozlišoval *provozovatele vozidla* a *provozovatele vozidla v systému elektronického mýtného*, zákonodárce by jistě zvolil jasnou definici takové osoby, aby byla odlišná od již definovaného *provozovatele vozidla*. Pokud tak neučinil, není možné tuto mezeru zaplnit bez opory v zákoně. Není možné, aby správný orgán v tomto směru dotvářel zákon. Není též pravda, že evidovaný provozovatel nemá jak provádět kontrolu nad faktickým provozovatelem – má možnost zménit osobu provozovatele v registru, nebo uzavřít s faktickým provozovatelem smlouvu ohledně podmínek možných sankcí.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

[20] Dle § 22 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích úhradě mýtného podléhá *užití zpoplatněné pozemní komunikace silničním motorovým vozidlem nejméně se čtyřmi koly, jehož největší povolená hmotnost činí více než 3,5 tuny (dále jen „vozidlo v systému elektronického mýtného“)*.

[21] Dle § 22i odst. 2 zákona o pozemních komunikacích je provozovatel vozidla v systému elektronického mýtného *povinen zajistit úhradu mýtného podle podmínek sjednaných s provozovatelem systému elektronického mýtného, nebradí-li mýtné poskytovateli evropského mýtného na základě smlouvy o poskytování evropské služby elektronického mýtného*.

[22] Dle § 42b odst. 2 písm. c) zákona o pozemních komunikacích se právnická nebo podnikající fyzická osoba *jako provozovatel vozidla v systému elektronického mýtného dopustí přestupku tím, že v rozporu s § 22i nezajistí úhradu mýtného*.

[23] V projednávaném případě je sporné, zda lze slova *provozovatel vozidla v systému elektronického mýtného* užitá zákonem o pozemních komunikacích vykládat jako podmnožinu pojmu *provozovatel vozidla*, jak jej zná zákon o silničním provozu a zákon o podmínkách provozu vozidel. Při tomto posouzení je nutné vycházet z teze o racionálním zákonodárci, který při vydávání zákonů postupuje logicky a zachovává jednotu a nerozpornost právního řádu (srov. rozsudek NSS ze dne 26. 4. 2007, čj. 5 AfS 96/2006-58, č. 1268/2007 Sb. NSS).

[24] Samotný zákon o pozemních komunikacích striktně užívá pojem *provozovatel vozidla v systému elektronického mýtného* i pojem *provozovatel vozidla*. Například ve výše citovaném § 22i odst. 2 užívá první z daných označení a v odstavci 3 tohoto ustanovení, ve kterém hovoří o stejné osobě, užívá označení druhé. Z uvedeného nicméně nelyne, že uvedená označení vyjadřují dva nezávislé a samonosné pojmy, resp. významy. Ačkoliv má stěžovatel pravdu, že § 42b zákona o pozemních komunikacích odděluje v odstavci 2 přestupky, kterých se může dopustit pouze provozovatel vozidla v systému elektronického mýtného a přestupky v odstavci 1, které může spáchat odlišný subjekt (kromě provozovatele vozidla např. provozovatel reklamního zařízení či vlastník věci umístěné), z jiných ustanovení tohoto zákona rozlišení nevyplývá. Například § 43a odst. 1 písm. b) hovoří o vybírání kaucí od řidiče motorového vozidla v případě, že provozovatel tohoto vozidla je podezřelý ze spáchání přestupků podle § 42b odst. 1 písm. s) a podle § 42b odst. 2 písm. a) až e), přičemž pro označení subjektů z obou odstavců používá shodně výraz *provozovatel vozidla*, ačkoliv by se dle stěžovatelova výkladu mělo jednat o dva odlišné subjekty, resp. subjekty spadající pod dva v zákoně odlišně vyjádřené pojmy. Taktéž § 40 odst. 8 písm. b) daného zákona uvádí, že *celník ve stejnokroji je oprávněn zastavit vozidlo v systému elektronického mýtného, zjistit totožnost řidiče a provozovatele vozidla, není-li řidič současně jeho provozovatelem*. Pokud by bylo skutečně

záměrem zákonodárce rozlišovat pojem *provozovatel vozidla* a pojem *provozovatel vozidla v systému elektronického mýtného*, a slova *v systému elektronického mýtného* by nebyla jen bližší specifikací, pak by z výše uvedeného ustanovení nebylo zřejmé, zdali je celník oprávněn zjišťovat totožnost pouze provozovatele vozidla ve smyslu zákona o podmínkách provozu vozidel anebo i provozovatele vozidla v systému elektronického mýtného.

[25] Dle stěžovatele je podstatné, že problematika mýtného byla do zákona o pozemních komunikacích zahrnuta až několik let po nabytí jeho účinnosti. Zákonodárci nicméně při novelizaci tohoto zákona nic nebránilo, aby zavedl novou legislativní zkratku, kterou by jednoznačně vymezil, pokud by to měl v úmyslu. V důvodové zprávě k zákonu č. 80/2006 Sb., kterým byla do zákona o pozemních komunikacích úprava oblasti mýtného vtčlena, není zmínka o záměru tento subjekt definovat odlišně od běžné definice provozovatele vozidla. Důvodová zpráva na některých místech ohledně mýta hovoří o provozovateli „*vybraného druhu vozidel*“, což vyznívá více ve prospěch výkladu provedeného krajským soudem. Dále u úpravy přestupků v § 42b hovoří o provozovatelích silničních motorových vozidel na úseku zpoplatnění užívání pozemních komunikací a ohledně společných ustanovení k § 42a a § 42b stanoví, že je umožněno „*ukládání pokut v blokovém řízení rovněž provozovatelům silničních motorových vozidel za správní delikty v oblasti mýtného*“. I důvodová zpráva tak podporuje závěr, že zákon o pozemních komunikacích v oblasti mýta hovoří o provozovateli silničního vozidla, jak jej zná zákon o silničním provozu a zákon o podmínkách provozu vozidel.

[26] Nejvyšší správní soud nepopírá, že by konkrétní zákon mohl zavést určitý pojem či jej definovat odlišně od jiných zákonů, nicméně pro takový případ je nutné, aby bylo možné takový záměr zákonodárce z tohoto zákona jednoznačně vyvodit. Pokud zákon nestanoví, že je třeba k určitému výrazu přistupovat odlišně od jiných zákonů, které jeho význam přímo definují, tak není možné jej odlišovat pouze na základě úvahy správních orgánů. S tím souvisí i námitka, že závěr krajského soudu způsobuje plošnou nezákonnost dosavadních správních rozhodnutí v oblasti mýtného. Nesprávný závěr správních orgánů nelze akceptovat jen z důvodu, že by tím byla udržena dosavadní správní praxe. Správní soudnictví dle § 2 s. ř. s. slouží k ochraně veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob, přičemž v případech, že jsou tato práva zasažena rozhodovací praxí správních orgánů, pak daná praxe nemůže v soudním přezkumu obstát. Navíc dle bodu 16 rozhodnutí samotného stěžovatele postupoval původně správní orgán I. stupně tak, že za odpovědnou označil právě leasingovou společnost (toto rozhodnutí následně stěžovatel zrušil), takže o jednotné praxi správních orgánů a překvapivosti řešení přijatého krajským soudem nelze mluvit.

[27] Dle stěžovatele je třeba odlišovat situace, kdy je uzavřena smlouva s provozovatelem systému elektronického mýtného, a kdy uzavřena není. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že odpovědnost za přestupky může být dána a sankce za ně mohou být uloženy jediné zákonem, jelikož pouze zákonodárce může stanovit, kdo má být za dané protiprávní jednání sankcionován. Není možné, aby si odpovědnost za protiprávní jednání určovaly samy správní orgány, nebo aby se odpovědnost přizpůsobovala tomu, zdali v konkrétním případě byla uzavřena soukromoprávní smlouva, jelikož ta nemůže zakládat dotčené veřejnoprávní povinnosti.

[28] K tomu lze odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2018, čj. 1 As 222/2017-45, který se sice zabýval vztahem zákona o silničním provozu a zákona o podmínkách provozu vozidel, ale jeho obecný závěr o užívání pojmu *provozovatel vozidla* je možné použít i pro danou věc. V bodě 31 citovaného rozsudku Nejvyšší správní soud k jeho definici uvedl: „*Ostatně odlišná definice téhož pojmu v jedné oblasti práva je krajně nevhodným prostředkem tvorby zákonů, který působí destruktivně při následné aplikaci a výkladu zákonů. Pokud je však takový rozpor dán racionálními důvody, nelze jej zcela vyloučit. V posuzované věci jde o výklad pojmu stanoveného v zákonech, které jsou zcela provázané, neboť upravují shodnou oblast (předpoklady pro provoz vozidel na pozemních komunikacích a samotný provoz vozidel na komunikacích).*“ Dále v bodě 32 konstatoval: „*Oproti předchozí zákonné úpravě je nyní faktický stav zcela nerozhodný, nově je východiskem stav evidovaný [...].*“ Shodnou oblast upravuje i zákon o pozemních komunikacích, který také stanoví předpoklady pro provoz vozidel na pozemních komunikacích. Nejsou dány racionální důvody, aby byla slova *provozovatel vozidla v systému elektronického mýtného* vykládána podle toho, zda v daném případě došlo k soukromoprávnímu jednání, resp. zda byla uzavřena soukromoprávní smlouva, pokud v jiných zákonech upravujících shodnou oblast je za provozovatele silničního vozidla vždy považována osoba uvedená v registru vozidel nehledě na faktický stav či soukromoprávní ujednání.



[29] Dle stěžovatele je podstatný odlišný zájem chráněný zákonem o silničním provozu spočívající v ochraně života a zdraví, od zájmu, který chrání zákon o pozemních komunikacích. Nejvyšší správní soud neshledává v rozdílnosti těchto zájmů důvod pro odlišné pojetí pojmu *provozovatel vozidla v systému elektronického mýtného* než jako podmnožinu obecně užívaného pojmu *provozovatel vozidla*. Jak bylo uvedeno výše, oba zákony upravují oblast provozu na pozemních komunikacích a jeho podmínky. Zákon o pozemních komunikacích používá mnoho pojmů známých i zákonu o silničním provozu, u kterých nelze říci, že by je kvůli odlišným chráněným zájmům bylo možné vykládat jinak. Tak je tomu například u slov *řidič vozidla v systému elektronického mýtného* užitých v § 22j zákona o pozemních komunikacích, která nelze vykládat jinak než ve shodě s definicí řidiče obsaženou v § 2 písm. d) zákona o silničním provozu, tedy že se jedná o účastníka provozu na pozemních komunikacích, který řídí motorové vozidlo (zde vozidlo v systému elektronického mýtného). I podle § 4 zákona č. 16/1993 Sb., o dani silniční, který i přes odlišnosti úpravy taktéž chrání „pouhý“ fiskální zájem státu, je pro určení provozovatele vozidla podstatný evidovaný stav.

[30] S námitkou, že nelze stavět na legislativní zkratce, která není důsledně užívána, se Nejvyšší správní soud v obecné rovině ztotožňuje. V projednávaném případě ale nelze dospět k závěru, že *provozovatel vozidla v systému elektronického mýtného* je samostatný pojem nezávislý na definicích jiných, úpravou blízkých právních předpisů. Na tomto závěru nemůže nic změnit ani nedůsledné užívání jiné zkratky ve shodném zákoně. Co se týče legislativní zkratky *vozidlo v systému elektronického mýtného*, ta je na rozdíl od výše uvedeného označení v zákoně o pozemních komunikacích výslovně zavedena, což znamená, že zákonodárce vyjádřil svůj úmysl ji speciálně definovat. Totéž učinil například se zkratkou *vozidlo v systému časového zpoplatnění* v § 21 odst. 1 daného zákona. Následné nedůsledné užívání této zkratky v zákoně je sice politováníhodné, nicméně nemůže založit nesprávnost logické úvahy krajského soudu v bodě 24 napadeného rozsudku, že provozovatele vozidla v systému elektronického mýtného je třeba chápat jako provozovatele vozidla s definičními znaky uvedenými v § 22 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích.

[31] Stěžovatel dále argumentuje úpravou evropské služby elektronického mýtného, která za uživatele této služby považuje osobu, jež fakticky uzavře smlouvu s jejím poskytovatelem. Stěžovatel ohledně ní odkázal na rozhodnutí Komise a směrnici 2019/520. Projednávaný případ se týká oblasti správního trestání provozovatelů vozidel, kterou se rozhodnutí Komise ani směrnice 2019/520 přímo nezabývají. Daná oblast je ponechána vnitrostátní úpravě, která obdobnou definici neobsahuje. Žalobce smlouvu s poskytovatelem evropské služby elektronického mýtného neuzavřel. Není tak možné použít unijní úpravu týkající se tohoto institutu, jelikož jeho základní podmínkou je právě uzavření dané smlouvy. Nejvyšší správní soud se nemohl zabývat hypotetickou situací, koho by měly správní orgány stíhat, pokud by došlo k porušení povinností provozovatele, který danou smlouvu uzavřel, jelikož tato otázka se daného případu bezprostředně netýká. Tato námitka je proto ne důvodná.

[32] Ohledně obdobné slovenské právní úpravy Nejvyšší správní soud uvádí, že není možné přebírat definici pachatele přestupku ze zahraniční právní úpravy, ač by byla sebestodbnější české právní úpravě. Pro danou věc tak není rozhodné, jak provozovatele vozidla v systému elektronického mýtného definuje slovenský zákon. Nejvyšší správní soud je při posouzení daného přestupku vázán českou právní úpravou, která u sporného označení definici neuvádí, což nemůže být zhojeno tím, že je význam označení vyjádřen definicí v cizí právní úpravě.

[33] K námitce, že na shodných principech jako odpovědnost provozovatele vozidla v systému elektronického mýtného je vybudována i odpovědnost řidičů v systému časového zpoplatnění pozemní komunikace, Nejvyšší správní soud konstatuje, že není možné vycházet z úpravy přestupků subjektu odlišného od provozovatele vozidla. Zatímco přestupky řidiče vozidla v systému elektronického mýtného jsou upraveny v § 42a odst. 3 zákona o pozemních komunikacích, přestupky provozovatele tohoto vozidla jsou upraveny v § 42b odst. 2 daného zákona, přičemž tyto dvě kategorie nejsou v zákoně zaměňovány. Co se týče oblasti časového zpoplatnění, i v ní existují přestupky, které může spáchat pouze řidič daného vozidla (§ 42a odst. 2), a přestupky, které může spáchat jeho provozovatel (§ 42a odst. 7 nynějšího znění zákona). Z odpovědnosti řidiče v jedné oblasti není možné vycházet u odpovědnosti provozovatele vozidla v odlišné oblasti. Stěžovatel dále odkazuje na rozsudek čj. 9 Afs 129/2014-39, ve kterém se Nejvyšší správní soud nezabýval přímo zákonem o pozemních komunikacích, úpravou mýta a vymezením osoby provozovatele vozidla v systému elektronického mýtného. Proto z něj nelze pro projednávanou věc učinit podstatný závěr.



[34] Stěžovatel též namítá, že kvůli závěru krajského soudu bude uložena povinnost jinému subjektu než tomu, který je skutečně odpovědný. Ani s touto námitkou se Nejvyšší správní soud neztotožnil. Objektivní odpovědnost provozovatele vozidla je vždy chápána jako výraz jeho širší odpovědnosti jako vlastníka vozidla, resp. osoby, která vozidlo se souhlasem jeho vlastníka provozuje a je zapsána v registru vozidel. Odpovědnost provozovatele vozidla není spojena s fakticitou (kdo motorové vozidlo fakticky provozuje), ale se stavem zapsaným v registru. Ohledně této námítky lze odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2019, čj. 1 As 318/2018-41, č. 3917/2019 Sb. NSS, ve kterém byla tehdejší stěžovatelka shledána odpovědnou za přestupek, který spáchala jiná osoba, jelikož nový majitel jejího dřívějšího vozidla nenechal zapsat změny ohledně dotčeného vozidla v registru. Nejvyšší správní soud v bodě 36 tohoto rozsudku dospěl k následujícímu závěru: „*V projednávané věci je tedy nerozhodné, kdo je vlastníkem vozidla ve smyslu předpisů soukromého práva, podstatné je, kdo je jako provozovatel vozidla zapsán v registru silničních vozidel. Podle karty vozidla, jež se nachází ve správním spise, byla v registru vozidel jako provozovatelka (i vlastnice) předmětného vozidla zapsána stěžovatelka. Je to tedy právě stěžovatelka, kdo je odpovědný za to, aby s tímto vozidlem nebyla porušována pravidla silničního provozu, a to bez ohledu na skutečnost, zda toto vozidlo již prodala.*“ I v tehdejších případech tak byla shledána odpovědnou za přestupek osoba, která se fakticky porušování zákonných povinností nedopustila a která již nemohla zaručit, že faktický provozovatel vozidla dodrží dopravní právní předpisy. Nejvyšší správní soud proto neshledává problematickou skutečnost, že v oblasti myta má být za přestupky odpovědný evidovaný provozovatel, ačkoliv nebude dané vozidlo fakticky provozovat.

[35] Dle stěžovatele výklad užitý krajským soudem znemožňuje, aby se evidovaný provozovatel vozidla zprostil v oblasti mytného objektivní odpovědnosti na rozdíl od provozovatele vozidla dle zákona o silničním provozu. Provozovatel vozidla však nemusí mít ani dle jiných zákonů u některých přestupků možnost zprostit se své deliktní odpovědnosti uvedením osoby, která vozidlo fakticky provozuje ve chvíli, kdy jej zastaví policejní (v projednávané věci celní) hlídka. Podle § 83a odst. 2 písm. b) zákona o podmínkách provozu vozidel se právnická nebo podnikající fyzická osoba dopustí přestupku tím, že *jako provozovatel vozidla provozuje v rozporu s § 38 odst. 1 písm. a) na pozemních komunikacích vozidlo, které je technicky nezpůsobilé k provozu*, přičemž za toto jednání je odpovědný evidovaný provozovatel, i když není osobou, která toto vozidlo fakticky provozuje. Dle rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 9. 1. 2018, čj. 30 A 134/2016-38, jehož závěry potvrdil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 25. 7. 2018, čj. 1 As 32/2018-41, není liberačním důvodem skutečnost, že evidovaný provozovatel vozidla dal toto vozidlo do nájmu jiné osobě, která se zavázala, že při provozu vozidla bude dodržovat právní předpisy. Krajský soud v bodě 29 napadeného rozsudku vysvětlil, jaké možnosti má evidovaný provozovatel vozidla, pokud se chystá vozidlo zapsané v registru vozidel svěřit jiné osobě a nepřeje si být odpovědný za její jednání. V úvahu přichází zápis změny provozovatele vozidla postupem uvedeným v § 10 zákona o podmínkách provozu vozidel.

[36] S výše uvedenou námitkou souvisí i odkaz na nálezy Ústavního soudu ze dne 16. 5. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 15/16, č. 116/2018 Sb. Ústavní soud v daném nálezu vyslovil závěr, že objektivní odpovědnost provozovatele vozidla zapsaného v registru vozidel nezakládá nesplnitelné povinnosti. Ústavní soud konstatoval, že objektivní odpovědnost provozovatele vozidla je *„věcně opodstatněna tím, že právě na provozovateli vozidla, kterým je buď vlastník, nebo jiná osoba se souhlasem vlastníka, zpravidla závisí, kdo vozidlo užívá“*. I v projednávaném případě je to evidovaný provozovatel, kdo určuje, kterému subjektu vozidlo evidované na jeho osobu svěří, přičemž má možnost s tímto subjektem uzavřít smlouvu, ve které daný subjekt zaváže k úhradě nákladů, které vzniknou v souvislosti s jeho faktickým užíváním. Pokud nebude daný subjekt plnit své povinnosti, může se evidovaný provozovatel se žalobou obrátit na civilní soudy. V projednávané věci lze takové ujednání shledat v ustanovení 2.7 leasingové smlouvy mezi žalobcem a leasingovou společností (evidovaným provozovatelem vozidla). Dle tohoto ustanovení je žalobce povinen hradit všechny pokuty za protiprávní jednání, a to i pokuty uložené za protiprávní jednání provozovatele vozidla. Evidovaný provozovatel se tak může po zaplacení pokuty domáhat uhrazení této částky po žalobci podáním žaloby u civilního soudu. V této možnosti nelze shledat porušení autonomie vůle, jelikož evidovaný provozovatel není nucen tuto smlouvu uzavřít. Může totiž svou situaci vyřešit také přepsáním osoby uvedené jako provozovatel vozidla v jejich registru. Ani tato námitka tak není důvodná.

## Státní památková péče: závazné stanovisko ke změně stavby



### Přestupky: běh promlčení lhůty u pokračujícího přestupku; ohrožovací přestupek

k zákonu č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění účinném k 30. 6. 2017

k § 2 odst. 4 písm. a), § 31 odst. 2 písm. a), § 78 odst. 2 a § 112 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (v textu jen „nový přestupkový zákon“)

k § 14 odst. 2, § 17 odst. 1 a 3 a § 39 odst. 1 písm. g) zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění účinném do 30. 6. 2018 (v textu jen „zákon o státní památkové péči“)

**I. Je-li přestupek spáchán ve formě pokračování dílem za účinnosti starého přestupkového zákona (zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích), dílem za účinnosti nového přestupkového zákona (zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich), použije se na něj v úplnosti zákon účinný v době, kdy došlo k poslednímu dílčímu útoku, tedy nový přestupkový zákon [§ 2 odst. 4 písm. a) a § 112 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich].**

**II. Je-li přestupek páchan ve formě pokračování, nemá na začátek běhu promlčecí doby vliv skutečnost, že správní orgán měl o tomto páchání povědomí. I v takovém případě začíná běžet promlčecí doba až dnem následujícím po dni, kdy došlo k poslednímu dílčímu útoku [§ 31 odst. 2 písm. a) zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich], eventuálně okamžikem, kdy bylo zahájeno řízení doručením oznámení o zahájení řízení podezřelému z přestupku, případně ústním vyhlášením takového oznámení (§ 78 odst. 2 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich).**

**III. Přestupek podle § 39 odst. 1 písm. g) zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, je přestupek ohrožovací. Znakem jeho skutkové podstaty není účinek.**

**IV. Podle § 17 odst. 1 a 3 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, nedopadá povinnost žádat o závazné stanovisko podle § 14 odst. 2 tohoto zákona mj. na změnu stavby, jejímž provedením se žádným způsobem nezasahuje do vnějšího vzhledu nemovitosti. Tato výlučka však dopadá pouze na stavby nacházející se v ochranných pásmech. V případě, že se stavba nachází v ochranném pásmu a současně v památkové zóně, je závazné stanovisko potřeba i pro takovou změnu stavby.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2022, čj. 10 As 444/2021-44)*

**Prejudikatura:** č. 2011/2010 Sb. NSS.

**Věc:** a) K. B. a b) P. K. proti Krajskému úřadu Královohradeckého kraje o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobců.

V projednávané věci se Nejvyšší správní soud zabýval výkladem přestupku podle § 39 odst. 1 písm. g) zákona o státní památkové péči (zde provádění změny stavby bez závazného stanoviska).

Městský úřad Jičín uznal rozhodnutím ze dne 30. 9. 2020 oba žalobce vinnými ze spáchání přestupku podle § 39 odst. 1 písm. g) zákona o státní památkové péči. Tohoto přestupku se žalobci dopustili tím, že v období od ledna 2016 do června 2018 bez závazného stanoviska prováděli jakožto spoluvlastníci změnu stavby budovy na náměstí Míru v Sobotce (konkrétně prováděli přístavbu a stavební úpravy). Ačkoli budova sama není kulturní památkou, závazné stanovisko bylo třeba, neboť se budova nachází v památkové zóně Sobotka a současně v ochranném pásmu zámku Humprecht. Žalobkyni a) byla uložena pokuta ve výši 250 000 Kč, žalobci b) pokuta 75 000 Kč.

Proti rozhodnutí městského úřadu podali oba žalobci odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 12. 2. 2021 zamítl a potvrdil rozhodnutí městského úřadu. Proti rozhodnutí žalovaného se žalobci bránili žalobou, v níž se domáhali zrušení rozhodnutí, případně alespoň moderace uložených sankcí. Žalobci namítali zánik

odpovědnosti za přestupek z důvodu promlčení, neoprávněnost uznání žalobce b) za pachatele přestupku, neaplnění společenské škodlivosti přestupku a nepřiměřenost a nedostatečnou individualizaci uložených sankcí. Krajský soud žalobu zamítl.

Proti rozsudku krajského soudu podali žalobci (stěžovatelé, případně stěžovatelka a stěžovatel) kasační stížnost.

Stěžovatelé namítali zánik odpovědnosti za přestupek z důvodu promlčení. Správní orgány především opomenuly právní význam prohlídky v místě provádění změny stavby dne 5. 4. 2017. Městský úřad již od tohoto dne prokazatelně věděl o provádění změny stavby, tudíž v tento den započaly běžet promlčecí doby přestupku. Na projednávanou věc měl být použit § 37 odst. 2 zákona o státní památkové péči. Správní orgány nesprávně zjistily skutkový stav, neboť nesprávně vymezily období provádění změny stavby. Stavební práce skončily pravděpodobně již během roku 2016, nejpozději v prvním pololetí 2017. Pokud nějaké stavební práce probíhaly i v druhé polovině roku 2017 a v roce 2018, jednalo se o změny stavby nezasahující do vnějšího vzhledu budovy. K těmto drobným změnám stavby nebylo třeba závazné stanovisko, tudíž nemohly tvořit součást projednávaného přestupku. Závěrem stěžovatelé namítali, že znakem skutkové podstaty projednávaného přestupku je i tzv. účinek. Promlčecí doba tedy měla začít běžet den následující po dni, kdy účinek nastal. Přestupek byl tedy promlčen.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

#### III. A. K promlčení odpovědnosti za přestupek

(...) [15] Krajský soud v rozsudku (bod 27) přisvědčuje správním orgánům, že přestupek (provádění přístavby a stavebních úprav v delším časovém období) byl spáchán ve formě pokračování. Nejvyšší správní soud s tímto závěrem souhlasí. Lze připomenout, že podle § 7 nového přestupkového zákona, se *pokračováním v přestupku rozumí takové jednání, jehož jednotlivé dílčí útoky vedené jednotným záměrem naplňují skutkovou podstatu stejného přestupku, jsou spojeny stejným nebo podobným způsobem provedení, blízkou souvislostí časovou a souvislostí v předmětu útoku* (podobně před účinností nového přestupkového zákona říkala judikatura, např. rozsudek NSS ze dne 1. 3. 2012, čj. 8 As 66/2011-74).

[16] Pro další posouzení věci je tedy nutné určit dobu spáchání přestupku a dobu, kdy byl pokračující přestupek ukončen, tedy okamžik, kdy bylo dokončeno jednání při posledním útoku. Tento okamžik v posuzovaném případě nastal okamžikem ukončení provádění změny stavby.

[17] Správní orgány vyšly z kontrolních prohlídek oddělení památkové péče. Z protokolu ze dne 29. 6. 2018 vyplývá, že změny stavby probíhaly ještě během března/dubna 2018. Určité změny stavby (např. rozestavená přístavba) v momentu vydání protokolu ještě nebyly dokončeny. Pro závěr, že změny stavby byly prováděny ještě v roce 2018, dále hovoří i protokol z kontrolní prohlídky stavebního úřadu ze dne 5. 6. 2018. To je v jasném rozporu s tezí stěžovatelů, že od druhé poloviny roku 2017 byly uskutečňovány již jen vnitřní změny stavby. Stěžovatelé nepředložili žádné důkazy, že práce na stavbě skončily již v roce 2016 či 2017, nepodařilo se jim tedy zpochybnit správnost zjištění správních orgánů ze shora uvedených kontrolních prohlídek. Jakkoli povinnost zjistit skutkový stav mají správní orgány, v nynějším případě této povinnosti dostaly. Nejvyšší správní soud tedy souhlasí, že změna stavby byla prováděna nejméně do konce června 2018.

[18] Stěžovatelé tvrdí, že v pozdějším období (pravděpodobně od druhé poloviny roku 2017) uskutečňovali již jen vnitřní změny stavby, a upozorňují, že tyto změny stavby nevyžadují podle § 17 zákona o státní památkové péči závazné stanovisko, tudíž tyto práce nemohly mít ani vliv na pokračování v přestupku, nemohly tvořit jeho jednotlivé dílčí útoky. Nejvyšší správní soud upozorňuje, že toto tvrzení je v rozporu s obsahem spisu a stavem věci, jak ho prokázaly správní orgány (viz předchozí bod tohoto rozsudku). Ovšem i kdyby (čistě teoreticky) měli stěžovatelé pravdu, ani tato skutečnost by jim nemohla prospět. Podle § 17 odst. 1 zákona o státní památkové péči povinnost žádat o závazné stanovisko nedopadá mj. na změnu stavby, jejímž provedením se nezasahuje žádným způsobem do vnějšího vzhledu této nemovitosti. Tato výluka však dopadá pouze na stavby nacházející se v ochranných pásmech. V projednávané věci se však stavba vedle ochranného pásma nachází i v památkové

zóně. Změna stavby nacházející se v památkové zóně podle zákona o státní památkové péči vyžaduje závazné stanovisko vždy.

[19] Protože stěžovatelé spáchali přestupek ve formě pokračování a stavbu prováděli nejméně do 30. 6. 2018, použije se na projednávanou věc nový přestupkový zákon, který nabyl účinnosti dne 1. 7. 2017. Přestupek byl totiž páchan jak za účinnosti staré úpravy (zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích), tak jeden rok za účinnosti nové úpravy. K posledním dílčím útokům došlo za účinnosti nového přestupkového zákona [§ 2 odst. 4 písm. a) nového přestupkového zákona, srov. též § 112 odst. 1 věta druhá tamtéž]. Promlčecí doba počala běžet dnem 1. 7. 2018 [§ 31 odst. 2 písm. a) nového přestupkového zákona], odpovědnost za přestupek tak mohla zaniknout nejdříve po třech letech (§ 32 odst. 3 nového přestupkového zákona).

[20] Na počátku běhu promlčecí doby dnem 1. 7. 2018 nemění nic ani skutečnost, že městský úřad si povšiml stavebních prací již 4. 5. 2017, kdy provedl první prohlídku. Tato povědomost správního orgánu o páchání přestupku nemá žádný vliv na to, že přestupek nadále pokračoval dalšími dílčími útoky, proto promlčecí doba ani nemohla začít běžet. Pokud totiž přestupce v páchání přestupku pokračuje, je to až právě doručení oznámení o zahájení řízení podezřelému z přestupku, případně ústní vyhlášení takového oznámení, které odděluje jeden skutek od skutku jiného, tedy jeden pokračující přestupek od eventuálního dalšího pokračujícího přestupku (§ 78 odst. 2 nového přestupkového zákona, srov. shodně k předchozí úpravě rozsudky ze dne 15. 6. 2011, čj. 9 As 101/2010-101, eventuálně ze dne 30. 7. 2014, čj. 8 As 33/2014-39, body 20 a 21). Uvedené samozřejmě platí, není-li přestupek ještě předtím dokončen posledním dílčím útokem. Ovšem ani prodleva mezi okamžikem, kdy správní orgán zjistí páchání přestupku, a okamžikem, kdy zahájí přestupkové řízení, nemá žádný dopad na běh promlčecí doby (srov. např. rozsudek ze dne 15. 6. 2011, čj. 9 As 101/2010-101).

[21] Dle stěžovatelů je sporný přestupek spojen s tzv. účinkem. Právě od účinku přestupku chtějí stěžovatelé odvodit běh promlčecí lhůty. Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že stěžovatelé mají pravdu, že je-li znakem přestupku účinek, promlčecí doba počíná běžet dnem následujícím po dni, kdy takový účinek nastal (§ 31 odst. 1 nového přestupkového zákona). V nynějším případě však nejde o přestupek, jehož znakem je účinek. Takovéto přestupky jsou v právním řádu spíše výjimkou, nikoli pravidlem (srov. k tomu též důvodovou zprávu k novému přestupkovému zákonu). Nynější přestupek je typickým příkladem přestupku ohrožovacího, v jehož důsledku žádný účinek nastat nemusí (např. účinek typu skutečného narušení vzhledu památkové zóny). Pokud takový účinek nastane, není znakem skutkové podstaty přestupku a nemá ani žádný vliv na běh promlčecí doby.


[22] Nejvyšší správní soud nesouhlasí ani s tím, že na zánik přestupkové odpovědnosti za nynější přestupek je třeba použít § 37 odst. 2 zákona o státní památkové péči. Toto ustanovení bylo totiž k 1. 7. 2017 zrušeno právě v souvislosti s nabytím účinnosti nového přestupkového zákona (čl. IV bod 8 zákona č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích). Na přestupek, který pokračoval i po červnu 2017, tak již jen proto nemůže dopadat zrušený § 37 odst. 2 zákona o státní památkové péči. Toto ustanovení by se však na posuzovaný případ nepoužilo v žádném případě, a to ani v době před 1. 7. 2017. Ustanovení § 37 se totiž vztahovalo jen na pokuty ukládané právními osobám a fyzickými osobám při výkonu podnikání. Přestupky fyzických osob před červencem 2017 upravoval § 39 zákona o státní památkové péči, na nějž navazoval § 40 téhož zákona odkazující na obecné předpisy, což byl do konce června 2017 starý přestupkový zákon (č. 200/1990 Sb.).

## **Kompetenční spory mezi orgány veřejné správy a soudy: žaloba na vydání bezdůvodného obohacení; služební poměr**

k § 144 odst. 1 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě (v textu dále jen „zákon o státní službě“)

k § 331 zákoníku práce

**Příslušný rozhodnout o vrácení neoprávněně vyplacené části služebního platu je dle § 144 odst. 1 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, v kombinaci s § 331 zákoníku práce správní orgán.**

(Podle usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 7. 4. 2022, čj. Konf 7/2  30)

**Prejudikatura:** č. 485/2005 Sb. NSS a č. 3859/2019 Sb. NSS.

**Věc:** Spor o pravomoc mezi Českou správou sociálního zabezpečení a Obvodním soudem pro Prahu 4 a Městským soudem v Praze, za účasti původní žalobkyně České správy sociálního zabezpečení a žalobce I. A. V., ve věci žaloby o zaplacení částky 22 887 Kč vedené u Obvodního soudu pro Prahu 4.

Žalobou doručenou Obvodnímu soudu pro Prahu 4 dne 30. 7. 2020 se žalobkyně (Česká správa sociálního zabezpečení) domáhala, aby soud uložil žalovanému zaplatit částku ve výši 22 887 Kč s příslušenstvím. Žalobu odůvodnila tím, že žalovaný byl u žalobkyně od 1. 8. 2018 do 1. 5. 2019 ve služebním poměru, kdy vykonával státní službu jako odborný rada na služebním místě „právnick oddělení rozhodování o námitkách“, a to na základě rozhodnutí ze dne 26. 7. 2018. Od 1. 5. 2019 již žalovaný státní službu u žalobkyně nevykonává, neboť byl zařazen na jiné služební místo, a to se souhlasem s uvolněním vysloveným v dopise ústředního ředitele žalobkyně ze dne 3. 4. 2019. Na základě rozhodnutí o změně služebního poměru byl žalovanému určen plat ve výši 39 990 Kč, od 1. 1. 2019 činil plat 41 820 Kč. V lednu 2019 byl žalovaný na základě rozhodnutí o dočasné pracovní neschopnosti ze dne 3. 1. 2019 uznán dočasně neschopným k výkonu služby, a to od 2. 1. 2019. Tato neschopnost trvala až do března 2019, tedy i po zbytek měsíce ledna 2019. Žalovaný tak měl obdržet za měsíc leden plat za 1. 1. 2019, který po odečtech zákonných odvodů činil 1 617 Kč, a dále 60 % platu za 11 dnů pracovní neschopnosti od 5. 1. 2019 do 15. 1. 2019, což činilo 7 637 Kč. Celkem měl od žalobkyně jako zaměstnavatele obdržet částku 9 254 Kč. Žalobkyně omylem žalovanému vyplatila plat za měsíc leden 2019 v plné výši, tj. 41 820 Kč; z toho čistý příjem, kterým byl zaslán žalovanému na bankovní účet, činil 32 141 Kč. Tím byla žalovanému neprávem vyplacena částka ve výši 22 887 Kč. Dle žalobkyně se zcela jednoznačně jedná o případ, kdy žalovaný měl a musel vědět, že jde o částku nesprávně určenou a omylem vyplacenou. Žalobkyně vyzvala žalovaného dopisem ze dne 29. 3. 2019, doručeným žalovanému dne 15. 4. 2019, k vrácení neprávem vyplacené částky. Žalovaný ani přes další výzvu žalobkyni nevrátil nicého. Žalobkyně rovněž sdělila, že ve věci nebylo vydáno rozhodnutí služebního orgánu, kterým by bylo žalovanému uloženo vrátit žalovanou částku, neboť není služební orgán, který by takové rozhodnutí mohl vydat. Odkázala na § 159 zákona o státní službě, kde není uvedeno řízení, na základě kterého by měl státní zaměstnanec vrátit neprávem vyplacené částky. Žalobkyně má za to, že uplatněný nárok je soukromoprávní. Nadto již žalobkyně není vůči žalovanému v postavení příslušného služebního orgánu ve smyslu § 162 odst. 2 zákona o státní službě, tedy vůči němu nemohla a nemůže vydat rozhodnutí. Rovněž se nároku nemůže domáhat ani Ministerstvo průmyslu a obchodu, do něhož byl žalovaný s účinností od 1. 5. 2019 služebně zařazen, a to s ohledem na skutečnost, že se žalovaný bezdůvodně obohatil na úkor žalobkyně a nikoliv jiného subjektu.

Obvodní soud jako soud prvního stupně usnesením ze dne 13. 10. 2020, čj. 32 C 179/2020-15, řízení zastavil s tím, že po právní moci tohoto usnesení bude věc postoupena České správě sociálního zabezpečení, a rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. Podle soudu prvního stupně zákon o státní službě komplexně upravuje služební právní vztahy státních zaměstnanců vykonávajících ve správních úřadech státní správu, tedy státní službu. Služební poměr je svojí povahou typickým právním poměrem státně zaměstnanec-kým, tedy veřejnoprávním, a vzájemné vztahy účastníků tohoto poměru se vyznačují tím, že stát vystupuje vůči státním zaměstnancům jako nositel svrchované moci, a tím jako silnější subjekt, který druhému subjektu může jednostranně zakládat jeho práva a povinnosti. Tato veřejnoprávní povaha je příznačná pro vzájemné vztahy účastníků služebního poměru jako celku a nemůže na ní nic změnit ani způsob, jakým žalobkyně své požadavky procesně uplatnila. Na tuto skutečnost nemá vliv ani to, že § 144 zákona o státní službě výslovně odkazuje na zákoník práce, neboť se jedná o legislativně technickou formální záležitost, která nemění nicého na povaze a obsahu služebně právních vztahů státních zaměstnanců vykonávajících státní službu. Řízení ve věcech služebního poměru upravuje zákon o státní službě tak, že ve věcech služebního poměru státních zaměstnanců jedná a rozhoduje dle § 10 odst. 2 zákona o státní službě služební orgán. Oprávnění služebního orgánu rozhodovat ve věcech služby tedy vyplývá z § 10 odst. 2 zákona o státní službě, přičemž § 159 citovaného zákona neobsahuje vymezení státní

služby, ale jen vymezení věcí, na které se vztahuje zvláštní úprava řízení ve věcech služby. Nelze tedy uzavřít, že by v ostatních věcech státní služby nebyl služební orgán oprávněn jednat. Zvláštní úpravu řízení ve věcech státní služby upravují § 159 až § 169 zákona o státní službě. Ustanovení § 159 odst. 1 citovaného zákona neobsahuje ve výčtu věcí, na které se vztahuje zvláštní úprava řízení ve věcech státní služby, ustanovení o řízení ve věcech vrácení neprávem vyplacené částky ve smyslu § 331 zákoníku práce. Zákon o státní službě nestanoví, jaká pravidla mají platit pro rozhodování ve věcech státní služby, které nejsou předmětem výčtu uvedeného v § 159 odst. 1 a 2 zákona o státní službě, a které tedy nelze zařadit ani mezi případy, na které se výslovně zvláštní ustanovení o řízení ve věcech služby vztahují, ani mezi případy, pro které je naopak použití těchto ustanovení a ustanovení správního řádu (dále též „s. ř.“), o správním řízení výslovně vyloučeno. Zákon o státní službě sice neobsahuje ustanovení, které by odkazovalo na použití správního řádu či obecných předpisů o správním řízení, neobsahuje však ani ustanovení použití správního řádu vylučující, a proto je možné správní řád subsidiárně aplikovat na základě § 1 odst. 2 s. ř., které zakládá subsidiaritu správního řádu v těch správních procesech, kde zvláštní zákon nestanoví jiný postup. S ohledem na to, že služební poměr je poměrem veřejnoprávním, vystupuje správní úřad ve všech otázkách týkajících se služebního poměru státního zaměstnance, tedy i v případech, kdy se po státním zaměstnanci domáhá vrácení neprávem vyplacené částky, představující omylem vyplacený plat ve výši, než měl být vyplacen, ve vrchnostenském postavení, ze kterého vyplývá působnost správního řádu, neboť jsou splněny podmínky § 1 odst. 1 s. ř., podle kterého tento zákon upravuje postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávních celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy. Rovněž v těchto případech se tedy jedná o postupy směřující k vydání rozhodnutí o právech a povinnostech státních zaměstnanců ve smyslu § 9 s. ř. Jelikož uplatněný nárok vyplývá ze služebního poměru, není rozhodné, zda tento poměr u žalobkyně i nadále trvá, nejedná se o žádnou z věcí uvedených v § 7 odst. 1 o. s. ř. a pravomoc k projednání a rozhodnutí dané věci nesvěřuje soudu ani zákon ve smyslu § 7 odst. 3 o. s. ř., obvodní soud uzavřel, že projednání a rozhodnutí o dané věci brání nedostatek podmínky řízení (nedostatek pravomoci soudu), který nelze odstranit. Zároveň rozhodl o postoupení věci ústřednímu řediteli žalobkyně, jakožto služebnímu orgánu příslušnému rozhodovat ve věcech služby.

Městský soud v Praze jako soud odvolací se, v usnesení ze dne 22. 1. 2021, čj. 23 Co 415/2020-35, ztotožnil se závěrem soudu prvního stupně o nedostatku pravomoci soudu v občanském soudním řízení k rozhodnutí v dané věci. Soud prvního stupně podle odvolacího soudu zcela správně akcentoval povahu služebního poměru jakožto poměru veřejnoprávního, přičemž tato jeho povaha se pak přenáší na všechna konkrétní dílčí práva a povinnosti, která v rámci služebního poměru mezi jeho účastníky (státem a státním zaměstnancem) vznikají. O věc služebního poměru tak půjde vždy tehdy, pokud půjde o práva a povinnosti státního zaměstnance vznikající v souvislosti s jeho služebním poměrem. Věcí služebního poměru je proto i nárok na vrácení omylem (neprávem) vyplacené části služebního příjmu (platu). Stejně jako je služební orgán příslušný k rozhodnutí v situacích, kdy se státní zaměstnanec domáhá vyplacení částky, na kterou má dle svého přesvědčení nárok, avšak mu vyplacena nebyla, je dána jeho kompetence i v opačném případě, kdy byl zaměstnanci (ať už z jakéhokoliv důvodu) vyplacen plat ve vyšší částce, než by mu příslušelo. V obou případech jde o věc „odměňování“, rozhodováno je vždy o tom, zda státnímu zaměstnanci odměna (plat) přísluší. Rozdíl je fakticky toliko v tom, zda sporná odměna (plat či jeho část) již vyplacena byla či dosud nikoli. Na povaze tohoto vztahu nemůže nic změnit ani pozdější zařazení státního zaměstnance na jiné služební místo (u jiného služebního úřadu) či ukončení výkonu státní služby, neboť vždy jde o věc jeho odměňování v rámci služebního poměru v té konkrétní podobě, jaká tu byla v době vzniku nároku na plat (resp. výplaty vyšší částky platu). K rozhodnutí je proto příslušný ten služební orgán, jehož příslušnost byla dána na počátku (v době vzniku nároku), a který je podle § 10 odst. 2 zákona o státní službě příslušný k rozhodnutí ve věcech služebního poměru. Tato jeho pravomoc je založena existencí samotného služebního poměru a nezaniká či nepřenáší se v důsledku přeřazení státního zaměstnance k jinému služebnímu úřadu ani ukončením služebního poměru, stejně jako se změnou těchto okolností nemění ani povaha předmětných práv a povinností. K argumentaci žalobkyně ustanovením § 159 zákona o státní službě odvolací soud uvedl, že s ohledem na uvedené se jeví jednoznačný závěr, že tu jde o řízení výslovně uvedené v § 159 odst. 1 zákona o státní službě, neboť jde o věc odměňování státního zaměstnance (žalovaného). Nicméně, i kdyby tomu tak nebylo, má odvolací soud za to, že i pro řízení výslovně neuvedené v § 159 zákona o státní službě by bylo třeba pravomoc služebního orgánu dovodit. Jakkoli je odvolacímu soudu znám rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 2.



2020, čj. 8 A 85/2019-57, nelze než konstatovat, že tam obsažená argumentace o taxativní povaze výčtu řízení v § 159 zákona o státní službě postrádá konkrétní odůvodnění a nijak se nevypořádává s ustanovením § 10 odst. 2 zákona o státní službě, zakládajícím pravomoc služebního orgánu k rozhodnutí zásadně ve všech věcech služebního poměru toho kterého státního zaměstnance; naproti tomu opačná a nadto odůvodněná argumentace se podává z odborné literatury.

Žalobkyně (navrhovatelka) po postoupení věci dne 22. 4. 2021 podala návrh, kterým se domáhá, aby zvláštní senát zřízený zákonem č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů (dále jen „zákon o některých kompetenčních sporech“), rozhodl, který orgán je kompetentní vydat rozhodnutí „ve věci žaloby o zaplacení částky 22 887 Kč s příslušenstvím“; v návrhu přitom žalobkyně popřela svou pravomoc rozhodnout ve věci. Nárok žalobkyně má podle ní soukromoprávní povahu, neboť jde o neprávem vyplacenou částku ve smyslu § 331 zákoníku práce, ve spojení s § 144 odst. 1 zákona o státní službě, což lze posoudit jako modifikaci skutkové podstaty bezdůvodného obohacení obsažené v občanském zákoníku, tudíž je dána pravomoc civilních soudů dle § 7 odst. 1 o. s. ř. Zákon o státní službě v § 159 přitom obsahuje taxativní výčet řízení ve věcech státní služby. Řízení ve věcech vrácení neprávem přijaté částky ve smyslu § 331 zákoníku práce v něm není uvedeno, a proto není dána ani věcná působnost služebního orgánu. V projednávaném případě podle žalobkyně nelze uvažovat ani o možnosti, že by o jejím nároku rozhodl jiný služební orgán. Žalobkyně, jakožto organizační složka státu, odpovídá za hospodaření s majetkem, který jí byl svěřen, tedy i za vymáhání vlastních pohledávek. Ustanovení § 10 odst. 2 zákona o státní službě stanoví osobní působnost služebních orgánů pouze vůči státním zaměstnancům, kteří u něj aktuálně vykonávají státní službu, což v tomto případě není splněno. Služební orgány tedy nemohou rozhodovat o právech a povinnostech týkajících se služebního poměru státních zaměstnanců, kteří státní službu u příslušného služebního úřadu již nevykonávají.

Městský soud ve svém vyjádření k návrhu na zahájení řízení o kompetenčním sporu ze dne 3. 11. 2021 odkázal na závěry svého usnesení ze dne 22. 1. 2021, čj. 23 Co 415/2020-35.

Žalovaný ve svém vyjádření ze dne 8. 11. 2021 sdělil, že svůj názor ke kompetenci k rozhodnutí o věci, vyjádřený ve svém odvolání proti shora uvedenému usnesení obvodního soudu, nezměnil. Podle žalovaného nejde o bezdůvodné obohacení, tvrdí, že nevěděl, že mu žalovaná částka 22 887 Kč nenáleží. O této skutečnosti se měl dozvědět až v souvislosti s tím, že byl úspěšný ve výběrovém řízení na systemizované místo u Ministerstva průmyslu a obchodu. Navrhovatelce v dubnu 2019 oznámil, že nevěděl, že mu byla vyplacena nesprávná výše platu a zároveň požádal o sdělení, kde k chybě došlo. To žalovanému nikdy nebylo sděleno, ani to, jak žalobkyně dovedla finanční částku, o kterou ho posléze zažalovala u obvodního soudu. Žalovaný dále uvedl, že jeho služební poměr k České republice vznikl dne 1. 12. 2015 a jeho služebním úřadem byl Státní pozemkový úřad. Ke změnám služebního úřadu došlo vždy zařazením na jiné služební místo. Jde o jeden služební poměr, služební smlouvu složil toliko jednou na Státním pozemkovém úřadu dne 1. 12. 2015. Ode dne 1. 5. 2019 je služebním úřadem, ve kterém vykonává státní službu, Ministerstvo průmyslu a obchodu. Zde je soustředěna osobní agenda žalovaného (osobní spis) a tento služební úřad má v prvním stupni rozhodovat ve věcech týkajících se jeho služebního poměru. Rozhodující podle žalovaného není to, kde se věc týká se služebního poměru stala, ale který služební úřad je služebním úřadem zaměstnance ve služebním poměru v době zahájení řízení, respektive v době vydání rozhodnutí. Žalovaný proto nesouhlasí s právním názorem vysloveným oběma soudy, že „*bez podstatného významu je případná změna, v jejímž důsledku zaměstnanec vykonává státní službu v jiném úřadu*“. Domnívá se, že stanovit jako služební orgán příslušný rozhodnout danou věc orgán, který již dva roky není služebním úřadem žalovaného, je nesprávné, neboť ve věcech státní služby podléhá v současnosti pravomoci státní tajemnice Ministerstva průmyslu a obchodu a tuto její pravomoc nelze nijak zpochybnit. Účetní a rozpočtové věci nemohou mít přednost před právem zaměstnance ve státní službě, aby o věcech služby rozhodoval orgán, který je „jeho“ služebním úřadem. Žalovaný se také domnívá, že Ministerstvo průmyslu a obchodu mělo být účastno tohoto kompetenčního sporu.

Nejvyšší správní soud rozhodl, že příslušný vydat rozhodnutí ve věci žaloby o zaplacení dlužné částky, vedené u Obvodního soudu pro Prahu 4, je správní orgán.

## Z odůvodnění:

[9] Zvláštní senát rozhoduje o kompetenčním sporu podle skutkového a právního stavu ke dni svého rozhodnutí [srov. usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona o některých kompetenčních sporech, ze dne 24. 11. 2004, čj. Konf 3/2003-18, č. 485/2005 Sb. NSS]. O samotné podstatě sporu uvážil takto:

[10] Předně zvláštní senát uvádí, že *účastníky řízení vedle stran kompetenčního sporu jsou ve smyslu § 3 odst. 3 zákona o některých kompetenčních sporech i účastníci řízení, v němž se otázka pravomoci stala spornou*. Z uvedení je zřejmé, že Ministerstvo průmyslu a obchodu nespadá do okruhu účastníků předmětného kompetenčního sporu a nemůže tak být účastníkem tohoto řízení, jak navrhuje žalovaný.

[11] Podle § 7 odst. 1 o. s. ř. *v občanském soudním řízení projednávají a rozhodují soudy spory a jiné právní věci, které vyplývají z poměrů soukromého práva, pokud je podle zákona neprojednávají a nerozhodují o nich jiné orgány*. Podle § 7 odst. 3 o. s. ř. *jiné věci projednávají a rozhodují soudy v občanském soudním řízení, jen stanoví-li to zákon*.

[12] Podle § 10 odst. 2 zákona o státní službě *služební orgán jedná a rozhoduje ve věcech služebního poměru*.

[13] Podle § 144 odst. 1 zákona o státní službě *se odměňování státních zaměstnanců řídí zákoníkem práce, není-li stanoveno jinak*.

[14] Podle § 159 odst. 1 písm. d) zákona o státní službě *se ustanovení o řízení ve věcech služby vztahují na rozhodování o odměňování*.

[15] Podle § 162 odst. 2 zákona o státní službě *v ostatních věcech služby rozhoduje v prvním stupni příslušný služební orgán*.

[16] Podle § 331 zákoníku práce *vrácení neprávem vyplacených částek může zaměstnavatel na zaměstnanci požadovat, jen jestliže zaměstnanec věděl nebo musel z okolností předpokládat, že jde o částky nesprávně určené nebo omylem vyplacené, a to do 3 let ode dne jejich výplaty*.

[17] Služební poměr je veřejnoprávní poměr státního zaměstnance ke státu, kdy jednotlivé úkony vůči státnímu zaměstnanci jsou činěny vrchnostensky v rovině veřejného práva. Nelze však odhlédnout od společných znaků služebního poměru s poměrem pracovním, neboť jde o závislou činnost, a tedy i od skutečnosti, že v řadě případů zákon o státní službě odkazuje na ustanovení zákoníku práce. Úprava služebního poměru, jakožto poměru veřejnoprávního, tedy nemalou měrou počítá s použitím institutů soukromého (pracovního) práva. Tato zvláštní povaha služebního poměru je pak zjevně i důvodem toho, že v některých případech je úprava části druhé a třetí s. ř. ne zcela příslušná, a není účelné, aby byla bez dalšího, respektive bez konkrétních odůvodňujících výjimek aplikována na všechny věci služebního poměru. Z uvedeného důvodu zjevně zákonodárce v § 159 zákona o státní službě vymezil, na které instituty se použijí ustanovení o řízení ve věcech služby, a tedy subsidiárně ustanovení části druhé a třetí správního řádu o správním řízení (§ 159 odst. 1 zákona o státní službě) a na které se naopak ustanovení řízení ve věcech služby, ani ustanovení o správním řízení nepoužijí podle § 159 odst. 2 zákona o státní službě (viz Hřebíková, I. a kol. *Zákon o státní službě. Komentář*. 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2022, s. 828).

[18] Přestože by se na první pohled mohlo zdát, že § 159 zákona o státní službě obsahuje taxativní výčet případů, ve kterých je rozhodováno v řízení ve věcech služby a ve kterých nikoli, tímto taxativním výčtem není, neboť ani odstavec 1 ani odstavec 2 citovaného ustanovení neobsahuje některé další instituty, se kterými zákon o státní službě počítá, a které se dotýkají práv nebo povinností státního zaměstnance. Se zřetelem na uvedené nelze aprobovat závěry rozsudku městského soudu ze dne 26. 2. 2020, čj. 8 A 85/2019-57, jenž zastává názor opačný. K institutům, které nejsou uvedeny ani v jednom z odstavců § 159 zákona o státní službě, zřejmě nelze než konstatovat, že pokud v zákoně o státní službě není zakotvena zvláštní úprava a je-li v konkrétním případě rozhodováno o založení, změně, nebo zrušení práva nebo povinnosti státního zaměstnance (viz § 9 s. ř.), jde o řízení ve věci služby, v rámci něhož by mělo být postupováno podle ustanovení zákona o státní službě upravujících řízení ve věcech služby a subsidiárně podle ustanovení s. ř. (srov. rozsudek městského soudu ze dne 19. 1. 2018, čj. 3 Ad 13/2016-39, ve spojení s rozsudkem NSS ze dne 19. 7. 2018, čj. 7 Ads 89/2018-23; shodně rovněž Hřebíková, I. a kol. *Zákon o státní službě. Komentář*. 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2022, s. 828-829).

[19] Nicméně § 159 odst. 1 písm. d) zákona o státní službě výslovně stanoví, že ustanovení o řízení ve věcech služby se vztahují na rozhodování o odměňování. Zvláštní senát se v této souvislosti ztotožňuje s názorem městského soudu, který rozhodl v této věci a podle něhož jde o věc „odměňování“ nejen v situaci, kdy se státní zaměstnanec domáhá vyplacení částky, na kterou má dle svého přesvědčení nárok, avšak vyplacena mu nebyla, ale i v opačném případě, kdy byl zaměstnanci vyplacen plat ve vyšší částce, než mu příslušelo. Zvláštní senát již v usnesení ze dne 15. 1. 2019, čj. Konf 45/2017-14, č. 3859/2019 Sb. NSS, vysvětlil, že neexistuje principiální rozdíl mezi situací, kdy jedna ze smluvních stran odmítne poskytnout plnění a situací, kdy sice plnění poskytne, ale žádá je zpět; v obou případech je východiskem jakýchkoli úvah posouzení zda (i) mezi stranami existuje smluvní vztah (platná smlouva) a zda (ii) bylo v souladu s touto smlouvou plněno. Jinými slovy, samotná (ne) existence poskytnutého plnění nemůže být rozhraničovací kritériem pro určení pravomoci orgánu, který je povolán takový spor rozhodnout.

[20] S ohledem na uvedené je nepochybné, že k rozhodnutí v předložené věci je ve smyslu § 10 odst. 2 zákona o státní službě ve spojení s § 162 odst. 2 tohoto zákona příslušný služební orgán rozhodující ve věcech služebního poměru.

[21] Ustanovení § 144 odst. 1 zákona o státní službě stanoví, že *odměňování státních zaměstnanců se řídí zákoníkem práce, není-li stanoveno jinak*. Zákon o státní službě však neobsahuje ucelený systém odměňování státních zaměstnanců. Odměňování státních zaměstnanců se tak řídí zákoníkem práce, nestanoví-li zákon o státní službě jinak. V § 144 odst. 1 odkazuje zákon o státní službě obecně na zákoník práce, nikoliv na jednotlivá konkrétní ustanovení (viz Pichrt, J., Kaucký, J., Kopecký, M. a kol. *Zákon o státní službě. Komentář*. 2. vydání, Praha, Wolters Kluwer, 2020, s. 555).

[22] Vrácení neprávem vyplacených částek může zaměstnavatel na zaměstnanci požadovat, pokud zaměstnanec věděl nebo musel z okolností předpokládat, že jde o částky nesprávně určené nebo omylem vyplacené (§ 331 zákoníku práce). Bezdůvodné obohacení se přitom v pracovněprávních vztazích obecně řídí § 2991 až 3005 občanského zákoníku. Ustanovení § 331 zákoníku práce je však zvláštním ustanovením, které výrazně modifikuje ve prospěch zaměstnance jeho povinnost vydat bezdůvodné obohacení v případě, že má zaměstnanec vrátit neprávem vyplacené částky, jež přijal v dobré víře (viz Doležilek, J. K § 331. In: Pichrt, J. a kol. *Zákoník práce. Zákon o kolektivním vyjednávání*. Praha : Wolters Kluwer, 2017).

[23] V projednávané věci se žalobkyně (navrhovatelka) domáhá vrácení neprávem vyplacené částky platu, jež po právu nenáležela žalovanému, který v rozhodné době byl zaměstnancem žalobkyně ve služebním poměru. Zákon o služebním poměru přitom služebnímu orgánu výslovně stanoví, že odměňování státních zaměstnanců se řídí zákoníkem práce, jenž následně upravuje možnost domáhat se vrácení neprávem vyplacených částek na zaměstnanci. Zákonem je tudíž přímo stanovena pravomoc služebního orgánu k rozhodnutí o bezdůvodném obohacení, vzniklém v důsledku neprávem vyplacené části platu zaměstnanci ve služebním poměru, a rovněž upravuje, jakými ustanoveními zákona se má služební orgán při takovém rozhodování řídit. Z uvedeného je zřejmé, že v předložené věci není dána pravomoc soudu ve smyslu § 7 odst. 1 o. s. ř., ani ji soudu nesvěřuje zákon ve smyslu § 7 odst. 3 o. s. ř.

[24] Z vyložených důvodů zvláštní senát rozhodl, že příslušným k vydání rozhodnutí ve věci je správní orgán. Řešení otázky, který konkrétní správní orgán je příslušný ve věci rozhodnout, není v kompetenci zvláštního senátu. Ten přitom respektuje, že rozhodnutím obvodního soudu a městského soudu byla věc postoupena České správě sociálního zabezpečení (žalobkyni) jako služebnímu orgánu, který jedná a rozhoduje ve věcech služebního poměru.

[25] Pravomocné rozhodnutí zvláštního senátu je podle § 5 odst. 5 zákona o rozhodování některých kompetenčních sporů závazné pro strany kompetenčního sporu, účastníky řízení, v němž spor vznikl, pro správní orgány [§ 4 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního] i soudy. Dále bude tedy Česká správa sociálního zabezpečení (žalobkyně) pokračovat v řízení v předmětné věci.

## Daň z příjmů: zneužití práva v daňových věcech

k daňovému řádu

**I. Zneužitím práva v daňových věcech se rozumí situace, kdy i přes formální naplnění požadavků zákona nedošlo k naplnění jeho účelu a smyslu (objektivní podmínka) a zároveň kdy hlavním či převažujícím účelem jednání daňového subjektu bylo získání daňové výhody (subjektivní podmínka). Naplnění obou podmínek je potřeba zkoumat s ohledem na všechny skutkové okolnosti konkrétního případu.**

**II. Při zkoumání objektivní podmínky pro závěr o zneužití práva v daňových věcech je potřeba vymezit smysl a účel konkrétního ustanovení zákona. Je-li to možné, daňové orgány by při vymezení smyslu a účelu konkrétního ustanovení neměly zůstat jen u toho, že se dané ustanovení nevztahuje na „umělé“ jednání nebo transakce.**

**III. Při zkoumání subjektivní podmínky pro závěr o zneužití práva v daňových věcech je potřeba zkoumat, zda mělo jednání daňového subjektu reálné ekonomické opodstatnění nebo zda daňový subjekt uměle vytvořil podmínky pro uplatnění daňové výhody. Propojenost daňového subjektu a jiných osob účastnících se jednání, které vedlo k neférovému získání daňové výhody, mohou daňové orgány vzít při zkoumání subjektivní podmínky v úvahu, nejde ale o definiční znak subjektivní podmínky.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2022, čj. 10 AfS 289/2021-42)

**Prejudikatura:** č. 869/2006 Sb. NSS, č. 1778/2009 Sb. NSS, č. 2085/2010 Sb. NSS a č. 3093/2014 Sb. NSS; rozsudky velkého senátu Soudního dvora ze dne 21. 2. 2006, *Halifax* (C-255/02) a ze dne 26. 2. 2019, *T Danmark a Y Denmark Aps* (C-116/16 a C-117/16); rozsudky Soudního dvora ze dne 14. 12. 2000, *Emsland-Stärke* (C-110/99) a ze dne 22. 11. 2017, *Cussens* (C-251/16).

**Věc:** K-T-V Domeana a.s. proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o dani z příjmů, o kasační stížnosti žalobkyně.

V nynější věci se Nejvyšší správní soud zabýval výkladem zneužití práva v oblasti daně z příjmů. Konkrétně úhradou smluvní pokuty, kterou žalobkyně uplatnila jako daňový náklad podle § 24 odst. 1 a odst. 2 písm. zi) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, a jejím jednáním, které k uložení smluvní pokuty vedlo. V první řadě Nejvyšší správní soud posuzoval, zda daňové orgány správně na jednání žalobkyně aplikovaly obecný zákaz zneužití daňového práva, anebo zda naopak měly žalobkyni „jen“ upravit základ daně podle § 23 odst. 7 zákona o daních z příjmů. Konkrétněji se pak Nejvyšší správní soud zabýval tím, zda jednání žalobkyně naplnilo znaky zneužití práva, a správce daně proto mohl úhradu smluvní pokuty vyloučit z tzv. daňově účinných nákladů.

Spor v projednávaném případě vznikl poté, co Finanční úřad pro Jihomoravský kraj (dále jen „správce daně“) dodatečným platebním výměrem ze dne 17. 10. 2017 žalobkyni doměřil daň z příjmů právnických osob za zdaňovací období roku 2013 ve výši 785 460 Kč (současně správce daně zrušil daňovou ztrátu ve výši 1 806 626 Kč a žalobkyni vznikla povinnost uhradit penále ve výši celkem 175 185 Kč). Žalobkyně totiž jako daňový náklad uplatnila částku více než 3,5 mil. korun, kterou vynaložila na úhradu smluvní pokuty společnosti ZB Real s.r.o. (resp. kterou si ZB Real započítala na úhradu vzájemného dluhu). Podle správce daně k takovému postupu nebyl žádný objektivní ekonomický důvod, naopak šlo o zneužití práva. Proti dodatečnému platebnímu výměru žalobkyně podala odvolání, žalovaný jej rozhodnutím ze dne 8. 8. 2019 ale zamítl a platební výměr potvrdil. Žalobkyně následně podala žalobu ke Krajskému soudu v Brně, který ji rozsudkem ze dne 26. 5. 2021, čj. 31 Af 77/2019-228, rovněž zamítl.

Žalobkyně (stěžovatelka) proti rozsudku krajského soudu podala kasační stížnost. Podle stěžovatelky krajský soud nesprávně použil na nynější věc nepsaný princip zneužití práva, přestože měl k dispozici ustanovení zákona (§ 23 odst. 7 zákona o daních z příjmů), které na ni dopadalo. Pro vyloučení nároku kvůli zneužití práva navíc nebyly splněny podmínky dané judikaturou Nejvyššího správního soudu a Soudního dvora ani neexistovala

достатеčná opora ve spisu. Naopak sjednání smluvní pokuty v projednávané věci bylo s ohledem na situaci stěžovatelky racionální.

Žalovaný zdůraznil, že částečné uhrazení smluvní pokuty daňové orgány neuznaly pro pochybnosti o samotném účelu jejího sjednání a vytvoření umělých podmínek k jejímu uplatnění v nákladech podle § 24 zákona o daních z příjmů. Ohledně splnění podmínek zákazu zneužití neměl žádných pochyb.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

[7] Pro přehlednost Nejvyšší správní soud stručně shrnuje pozadí nynějši kauzy (v podrobnostech pak odkazuje na část IV rozhodnutí žalovaného). Stěžovatelka na začátku roku 2013 dlužila společnosti MG PROJEKT, a.s., téměř 57 mil. korun. Tuto částku tvořily 1) neuhrazená cena za postoupení pohledávky za společností BUFERA a.s., 2) neuhrazená cena za postoupení pohledávky za společností K-T-V Finance s.r.o. a 3) již jedna neuhrazená smluvní pokuta z předchozí dohody o úhradě dluhu. MG PROJEKT nebyla původním stěžovatelčím věřitelem, všechny tyto pohledávky společnosti MG PROJEKT postoupily jiné osobě (pro detailní přehled srov. bod 50 rozhodnutí žalovaného). Dne 2. 1. 2013 stěžovatelka s MG PROJEKT uzavřela dohodu o odkladu splatnosti dluhu. Jako nové datum splatnosti si obě společnosti stanovily 30. 6. 2013 (na splacení dluhu tedy měla stěžovatelka zhruba půl roku). Součástí dohody bylo mj. ujednání o smluvní pokutě ve výši 8 mil. korun pro případ, že by stěžovatelka (celý) dluh do domluveného data nesplatila.

[8] Stěžovatelka však z dluhu do poloviny roku 2013 takřka nic nesplatila (uhradila jen částku 20 tis. korun) a musela proto zaplatit smluvní pokutu. Do konce roku 2013 tak neučinila. Dne 31. 12. 2013 MG PROJEKT postoupila pohledávku z titulu smluvní pokuty společnosti ZB Real. Právě ZB Real dlužila stěžovatelce celkem více než 3,5 mil. korun a tuto částku si ve stejný den na úhradu dluhu stěžovatelky započela. Stěžovatelka pak tuto částku uplatnila jako daňový náklad podle § 24 zákona o daních z příjmů.

[9] Podle daňových orgánů stěžovatelka formálně splnila podmínky pro uplatnění daňového nákladu v § 24 odst. 1 a odst. 2 písm. zi) zákona o daních z příjmů. Zároveň ale daňové orgány dospěly k závěru, že uložení smluvní pokuty (resp. jednání stěžovatelky, které její uložení umožnilo, včetně samotného uzavření dohody v podobě, která obsahovala ujednání o smluvní pokutě) a její následně uplatnění jako daňový náklad bylo zneužitím práva. Mimo jiné zdůraznily, že stěžovatelka celou pohledávku za společností BUFERA a naprostou většinu pohledávky (původně) za K-T-V Finance „nedaňově odepsala“ a neučinila jediný krok k jejich vymáhání. Naopak v případě vlastního dluhu opakovaně souhlasila se sjednáním smluvní pokuty, a dokonce na celý dluh vystavila směnku. Stěžovatelka ani neučinila žádné jiné kroky k tomu, aby dodržela nový termín splatnosti dluhu (blíže srov. body 55–58 rozhodnutí žalovaného).

### III.A Daňové orgány se správně zabývaly jednáním stěžovatelky jako zneužitím práva

[10] První kasační námitkou stěžovatelka tvrdí, že daňové orgány měly uplatnění nákladu na úhradu smluvní pokuty posoudit podle § 23 odst. 7 zákona o daních z příjmů. Ten považuje za výslovné ustanovení zákona, které dopadá na její věc. Naopak zákaz zneužití práva (jako *nepsaný* právní princip) přichází na řadu až v situaci, kdy na konkrétní případ nedopadá žádné ustanovení *psaného* práva. Tato kasační námitka však není důvodná.

[11] Nejvyšší správní soud předesílá, že zákaz zneužití práva již není pro účely daňového řízení nepsanou právní zásadou. Novela daňového řádu provedená zákonem č. 80/2019 Sb., kterým se mění některé zákony v oblasti daní a některé další zákony, s účinností od 1. 4. 2019 přidala do textu zákona nový odstavec týkající se právě zákazu zneužití práva. Podle § 8 odst. 4 daňového řádu tak platí, že *při správě daní se nepřiblíží k právnímu jednání a jiným skutečnostem rozhodným pro správu daní, jejichž převažujícím účelem je získání daňové výhody v rozporu se smyslem a účelem daňového právního předpisu*. Stěžovatelka má pravdu, že zákaz zneužití práva do 1. 4. 2019 vyplýval jen z judikatury (včetně Soudního dvora), v době rozhodování žalovaného ale tato zásada byla součástí psaného práva.

[12] Novelou daňového řádu si byl žalovaný vědom (srov. bod 28), nicméně správně na tuto věc, která má svůj hmotněprávní základ ještě před 1. 4. 2019, použil zneužití práva jako nepsaný právní princip. Jakkoli totiž

daňový řád je procesním předpisem, citovaný § 8 odst. 4 daňového řádu odmítá ochranu právním jednáním. Proto je třeba na něj vztáhnout intertemporální pravidla pro změnu práva hmotného, nikoli procesního. Zatímco pro změnu procesního práva platí, že se nová norma použije na všechna běžící řízení (nestanoví-li přechodné ustanovení jinak), u změny hmotného práva platí zásada, podle níž se nová norma nemůže použít na jednání, které se v úplnosti událo v minulosti, ještě před účinností normy nové (nestanoví-li přechodné ustanovení jinak). Protože zákon č. 80/2019 Sb. neobsahoval ke změně daňového řádu žádná přechodná ustanovení, uplatní se na nové znění § 8 odst. 4 daňového řádu tradiční pravidla pro změny hmotněprávních norem. Proto i na právní jednání proběhlá v úplnosti v době před 1. 4. 2019 dopadá zneužití práva jako nepsaná obecná zásada právní.

[13] Právě uvedené je však spíše jen formální poznámkou. Není důvod, proč by mělo „zneužití práva“ nyní formálně upravené v daňovém řádu znamenat cokoli jiného než „zneužití práva“ nalezené dříve daňovou praxí a judikaturou. Samotná důvodová zpráva k zákonu č. 80/2019 Sb. uvádí, že vložení čtvrtého odstavce do § 8 daňového řádu nedochází „*k věcné změně v rámci daňověprávních předpisů, vzhledem k tomu, že navrhované ustanovení pouze zachycuje současný stav, kdy je princip zákazu zneužití práva aplikován v daňové oblasti jako obecný právní princip, a to jak správců daně, tak v judikatuře správních soudů a Ústavního soudu. Uvedené pravidlo, které je obsahem navrhované právní úpravy § 8 odst. 4 daňového řádu, již tudíž je implicitně součástí právního řádu České republiky.*“ (důvodová zpráva koneckonců přímo cituje celou řadu rozsudků NSS či Soudního dvora).

[14] Nejvyšší správní soud připomíná, že již dávno dovodil, že „[z]neužitím práva je situace, kdy někdo vykoná své subjektivní právo k neodůvodněné újmě někoho jiného nebo společnosti; takovéto chování, jímž se dosahuje výsledku nedovoleného, je jenom zdánlivě dovolené“ (rozsudek NSS ze dne 10. 11. 2005, čj. 1 AfS 107/2004-48, č. 869/2006 Sb. NSS, tomuto slavnému případu se někdy přezdívá „potápěči“ podle oblíbené činnosti ústředních aktérů této kauzy).

[15] S trochou nadsázky se od té doby stal ve veřejném právu princip zákazu zneužití práva určitou obdobou „*Boha s mnoha tvářemi*“ (*The Many Faced God*) z fiktivního světa *Hry o trůny*, pro kterého mají obyvatelé různých částí této fantastické země různá jména, ale jeho skutečná povaha je stále stejná. Také Nejvyšší správní soud přizpůsobuje konkrétní tvář zákazu zneužití práva tomu, že byla zneužita žádost o informace (rozsudek ze dne 1. 4. 2022, čj. 1 As 96/2021-43, body 32–34), trochu jinou tvář mu zase nasazuje ve chvíli, kdy řeší na první pohled podivné změny žalobního návrhu (rozsudek ze dne 17. 2. 2021, čj. 8 As 239/2020-37, bod 26). Ostatně princip zákazu zneužití práva prostupuje nejen právo veřejné, ale též právo soukromé (srov. též § 8 občanského zákoníku, který pro oblast soukromého práva stanoví, že *zjevné zneužití práva nepoživá právní ochrany*).

[16] Jednu takovou tvář na sebe bere zákaz zneužití práva i v oblasti daní (a k tomu, zda v celém daňovém odvětví má mít jednu a tutéž tvář, srov. níže část III.B), kde jeho definici Nejvyšší správní soud přizpůsobil tomu, jak zneužití práva vykládal Soudní dvůr. Ostatně samotné znění dnes platného § 8 odst. 4 daňového řádu jen víceméně opakuje definici zneužití práva z rozsudku Soudního dvora ze dne 14. 12. 2000, *Emsland-Stärke*, C-110/99, a zejména z rozsudku velkého senátu Soudního dvora ze dne 21. 2. 2006, *Halifax*, C-255/02, podle kterých dochází ke zneužití práva za splnění dvou podmínek.

[17] Zaprvé, přes formální splnění podmínek plynoucích z unijního práva není naplněn účel právní úpravy (**objektivní podmínka**). Zadruhé (**subjektivní podmínka**), hlavním účelem určitého jednání je získat daňové zvýhodnění, a vytvářejí se tak umělé podmínky k jeho dosažení (srov. body 52–53 výše citované věci *Emsland-Stärke* a body 74–75 rozsudku *Halifax*; první cit. rozsudek v subjektivní podmínce hovoří právě o umělém vytvoření podmínek, druhý ji upřesňuje a směřuje její posuzování ke zkoumání účelu jednání daňového subjektu).

[18] Právě z této definice zneužití práva Nejvyšší správní soud dosud pravidelně vycházel ve věcech nepřímých daní (srov. již rozsudek NSS ze dne 23. 8. 2006, čj. 2 AfS 178/2005-64, věc *Česká pojišťovna*, a rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 10. 2008, čj. 7 AfS 54/2006-155, č. 1778/2009 Sb. NSS, věc *Komerční banka*, body 69–71, nověji pak např. rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2015, čj. 1 AfS 92/2015-35, věc *LARNK SEE*, bod 28) i daní přímých (poprvé s odkazem na věc *Halifax* v rozsudku NSS ze dne 17. 12. 2007, čj. 1 AfS 35/2007-108, věc *Týpos, tiskařské závody*, nověji srov. rozsudek NSS ze dne 14. 11. 2019, čj. 6 AfS 376/2018-46, věc *Zexex kapitálová*, body 33–34). Konečně samotný § 8 odst. 4 daňového řádu je rovněž implementací čl. 6 směrnice Rady (EU) 2016/1164, kterou se stanoví pravidla proti praktikám vyhýbání se daňovým povinnostem, které



mají přímý vliv na fungování vnitřního trhu (tzv. směrnice ATAD), která vychází z téhož chápání zneužití práva a mj. uvádí, že *pro účely výpočtu daňové povinnosti právnických osob členský stát nebere v úvahu operaci nebo sled operací, které s přiblížením ke všem příslušným skutečnostem a okolnostem nejsou skutečné, neboť hlavním důvodem nebo jedním z hlavních důvodů jejich uskutečnění bylo získání daňové výhody, která má předmět nebo účel příslušného daňového práva* (srov. čl. 6 odst. 1 uvedené směrnice).

[19] Posuzovat určité jednání či obchodní případ jako zneužití práva nebylo možné tehdy, pokud daný problém spadal pod nějaké konkrétní ustanovení zákona (srov. např. rozsudek NSS ze dne 13. 5. 2010, čj. 1 Afs 11/2010-94, č. 2085/2010 Sb. NSS, věc 1. SJG Hradec Králové, body 36–37). Ani to ale neznamená, že stěžovatelčiny kasační námitky mohou být v této věci úspěšné.

[20] Pravidlo § 23 odst. 7 zákona o daních z příjmů se totiž na nynější věc vůbec nepoužije (není proto ani potřeba se níže zabývat stěžovatelčinou argumentací v části V kasační stížnosti ohledně podmínek pro vyloučení daňového nákladu na základě § 23 odst. 7 tohoto zákona). Podle § 23 odst. 7 zákona o daních z příjmů platí, že *liši-li se ceny sjednané mezi spojenými osobami od cen, které by byly sjednány mezi nespojenými osobami v běžných obchodních vztazích za stejných nebo obdobných podmínek, a není-li tento rozdíl uspokojivě doložen, upraví se základ daně poplatníka o zjištěný rozdíl*. Jak ale již od vydání napadnutého rozhodnutí opakovaně a jasně vysvětluje žalovaný, daňové orgány neměly problém s *vyšší* sjednané smluvní pokuty (tedy „cenou“ podle § 23 odst. 7 zákona o daních z příjmů). Naopak zásadní pro ně byl postup, kterým se stěžovatelka k úhradě smluvní pokuty vůbec dostala (tj. uzavření dohody s MG PROJEKT včetně smluvní pokuty a následné vytvoření podmínek pro její uložení) a který následně posoudily jako zneužití práva.

[21] Těmto úvahám daňových orgánů nemá Nejvyšší správní soud v nynější věci co vytknout. Použití § 23 odst. 7 zákona o daních z příjmů by bylo namístě, kdyby bylo stěžejní otázkou určení obvyklé výše smluvní pokuty a její porovnání s výší pokuty sjednané mezi stěžovatelkou a MG PROJEKT (srov. právě stěžovatelkou citovaný rozsudek NSS ze dne 28. 3. 2018, čj. 2 Afs 380/2017-29, body 13 a 20). Naopak situaci, ve které daňový subjekt *účelově vytvoří podmínky pro uložení smluvní pokuty*, jejíž úhradu pak uplatní jako daňový náklad, je potřeba posuzovat právě jako případné zneužití práva (srov. rozsudek NSS ze dne 6. 2. 2019, čj. 6 Afs 44/2018-31, věc LEDOPA GROUP, body 4 a 23). Není tak třeba uměle pod § 23 odst. 7 zákona o daních z příjmů podřazovat případy zneužití práva a řešit je tím, že správce daně upraví základ daně o celou úhradu smluvní pokuty (jak navrhovala stěžovatelka).

[22] Nepřílehavý je konečně i stěžovatelčin odkaz na § 23 odst. 7 písm. b) bod 5 zákona o daních z příjmů, podle kterého se „jinak spojenými osobami“ rozumí i osoby, *kteří vytvořily právní vztah převážně za účelem snížení základu daně nebo zvýšení daňové ztráty*. Tím ale zákon pouze říká, že do kategorie „spojených osob“ (do které stěžovatelka s ZB Real již tak spadají podle jiné části § 23 odst. 7) patří i ty osoby, které byly „spojeny“ právě nějakým účelovým jednáním. Žádný zvláštní prostor pro posuzování jednání, které by se jinak posuzovalo jako případné zneužití práva, tím ale zákon nevytváří.

### III.B Stěžovatelčino jednání naplnilo znaky zneužití práva

[23] V druhé části kasačních námitek stěžovatelka tvrdí, že pro sjednání smluvní pokuty měla rozumné důvody a že nebyly splněny podmínky pro posouzení jejího jednání jako zneužití práva (pro přehlednost zde NSS dohromady řeší námitky na stranách 10–14 kasační stížnosti, byť je stěžovatelka rozdělila do dvou částí svého podání). Ani v tomto případě nemá stěžovatelka pravdu.

[24] Pro závěr o zneužití práva daňovým subjektem je třeba zkoumat, zda i přes formální naplnění požadavků zákona nebyl naplněn jeho účel a smysl (objektivní prvek) a zda hlavním (respektive dnes podle § 8 odst. 4 daňového řádu *převažujícím*) účelem jednání daňového subjektu bylo získat daňovou výhodu (subjektivní prvek; stejně jako rozsudky Soudního dvora i judikatura NSS hovoří někdy o *záměru získat výhodu umělým vytvořením podmínek pro její dosažení*, srov. již cit. rozsudek 6 Afs 376/2018, věc Zexex kapitálová, bod 33, jde ale stále o stejnou podmínku).

[25] Pouze pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že i když pravidelně odkazuje právě na již relativně staré rozsudky *Emsland-Stärke* a *Halifax*, použití obou podmínek potvrdil nověji též velký senát Soudního dvora

in tzv. „dánských případech“, tedy v rozsudku ze dne 26. 2. 2019, *T Danmark a Y Denmark Aps*, C-116/16 a C-117/16. Soudní dvůr mj. uvedl, že „*k prokázání zneužití práva se vyžaduje jednak souhrn objektivních skutečností, ze kterých vyplývá, že i přes formální dodržení podmínek stanovených unijní právní úpravou nebylo dosaženo cíle sledovaného touto právní úpravou, a jednak naplnění subjektivního znaku, který spočívá v záměru získat výhodu vyplývající z unijní právní úpravy tím, že jsou uměle vytvořeny podmínky vyžadované pro její získání*“ (bod 114 cit. rozsudku).

### III.B.1 K vymezení objektivní a subjektivní podmínky zneužití práva

[26] Před samotným posouzením, zda byly splněny obě podmínky pro závěr o zneužití práva, ale považuje Nejvyšší správní soud za potřebné se věnovat způsobu, kterým daňové orgány i krajský soud dovodily, že stěžovatelka se zneužití práva skutečně dopustila. Jak napadené rozhodnutí, tak rozsudek krajského soudu totiž do jisté míry směřují objektivní a subjektivní prvek zneužití práva. Nejvyšší správní soud jako soud sjednocující správní i daňovou praxi musí vyjasnit, co přesně v testu zneužití práva zkoumat a jak. Nejvyšší správní soud ale zdůrazňuje, že na zákonnosti rozhodnutí žalovaného ani krajského soudu níže uvedené úvahy nic nemění. Nejvyšší správní soud se spíše snaží ukázat, jak má vypadat metodologicky přesná argumentace zneužitím práva.

[27] Úvahy žalovaného (a krajského soudu) částečně stírají rozdíl mezi objektivním a subjektivním prvkem, jak je vymezil (např.) rozsudek *Halifax*. Žalovaný v části napadeného rozhodnutí týkající se objektivního kritéria, ale i v části ohledně subjektivního kritéria uvádí *objektivní* okolnosti nynějšího případu, které se týkají *konkrétního* jednání stěžovatelky a ze kterých dovozuje, že její jednání nemělo žádné racionální vysvětlení a směřovalo k neférovému získání daňové výhody – čímž ale *fakticky* řeší subjektivní podmínku. Naopak podstatou objektivní podmínky je posouzení, zda se jednání daňového subjektu a především jeho následek přiči smyslu a účelu daňového práva v té které oblasti (což jinak žalovaný správně uvedl).

[28] Zcela konkrétně, pokud se zneužití práva zkoumá v souvislosti s uplatněním úhrady smluvní pokuty jako daňového nákladu, daňové orgány „potřebují“ vyloučit racionální prvek jak v uzavření dohody, jejíž součástí je ujednání o smluvní pokutě, tak v následném chování stěžovatelky, které uložení smluvní pokuty zapříčinilo. V opačném případě zůstanou v argumentaci daňového orgánu ohledně subjektivní podmínky mezery (to navíc v situaci, kdy stěžovatelka obhajuje jak uzavření dohody, tak své jednání). Žalovaný ale mezi jednotlivými okolnostmi udělal poměrně tlustou čáru a argumentaci níže uvedenou v bodu [44] a dalsích zařadil pod objektivní prvek, tvrzení vypořádaná v bodu [49] pod prvek subjektivní. Všechny tyto objektivní okolnosti spolu přitom souvisí a vzájemně se podporují. Došlo tak k tomu, že *faktické* posouzení subjektivní podmínky sahalo i do části, která se (formálně) věnovala podmínce objektivní. Nejvyšší správní soud nicméně problémy žalovaného v této věci chápe, neboť v *praktické* rovině se rozdíl mezi objektivním a subjektivním kritériem zneužití práva v oblasti přímých daní může stírat (k tomu srov. body [35] až [39] níže).

[29] Pro ilustraci, Soudní dvůr v rozsudku *Halifax* posouzení tzv. objektivního kritéria provedl takto: „*Bylo-li by osobám povinným k dani umožněno odpočíst celou DPH odvedenou na vstup, zatímco v rámci jejich běžných obchodních transakcí by jim žádné plnění podle ustanovení o systému odpočtů podle šesté směrnice nebo vnitrostátních předpisů, které jej provádějí, neumožnilo odpočíst uvedenou DPH nebo jim umožnilo odpočíst pouze její část, bylo by to v rozporu se zásadou daňové neutrality, a tedy v rozporu s cílem uvedeného systému.*“ (srov. bod 80 citovaného rozsudku). Soudní dvůr tedy zůstal u poměrně jednoduchého a obecného porovnání cílů právní úpravy a následku způsobeného jednáním daňových subjektů. Nejvyšší správní soud uznává, že v systému DPH, který zavedlo unijní právo, může být jednodušší vymezit jeho cíl a porovnat s ním následek jednání daňového subjektu než v jiných oblastech (k tomu srov. dále body [36] násl.). Dále objektivní kritérium nesahá. Účelem konkrétního jednání ani tím, zda daňový subjekt vytvořil k získání daňové výhody umělé podmínky, se v souvislosti s ním Soudní dvůr podrobně nezabýval, naopak tyto okolnosti nechal až do druhé podmínky pro závěr o zneužití práva: „*Pokud jde o druhou okolnost, podle níž musí být hlavním účelem dotčených plnění získání daňového zvýhodnění, je namísto připomenout, že přísluší vnitrostátnímu soudu, aby zjistil skutečný obsah a význam dotčených plnění. Může přitom vzít v úvahu čistě umělé charakter těchto plnění, jakož i právní, hospodářské nebo personální vztahy mezi subjekty účastnícími se plánu na snížení daňové zátěže [...]*“ (srov. bod 81 tamtéž).

[30] Nejvyšší správní soud znovu připomíná, že mezi závěrem, že „účelem jednání je pouze daňové zvýhodnění a transakce nemá jiný ekonomický smysl“, a tím, že cílem jednání „je získání výhody ze stanovených pravidel umělým vytvořením podmínek pro její získání“, není hmatatelný rozdíl (z již citovaných věcí NSS k tomu srov. např. rozsudek 6 Afs 376/2018, věc *ZexeZ kapitálová*, bod 35). Právě při posuzování subjektivní podmínky je potřeba vzít v úvahu všechny relevantní objektivní okolnosti dané věci, i když už je třeba současně daňový orgán použil při řešení objektivního prvku. Na základě nich daňový orgán musí vyloučit racionální ospravedlnění jednání daňového subjektu a najít umělou konstrukci sloužící k získání daňové výhody.

[31] K vymezení subjektivního prvku žalovaným Nejvyšší správní soud dále uvádí následující. Judikatura nepodmínila splnění subjektivního kritéria propojenosti jednotlivých subjektů, ani otázku „propojenosti“ se subjektivním prvkem pevně nsvázala. Smyslem subjektivního kritéria je na základě *objektivních* okolností každého případu dovodit, zda *konkrétní* jednání daňového subjektu mohlo mít jiné vysvětlení než snahu o neoprávněné získání daňové výhody. Tyto objektivní okolnosti mohou spočívat i v propojenosti několika subjektů, není to však nezbytné. Koneckonců Nejvyšší správní soud již připustil možnost, že daňový subjekt zneužije právo i v situaci, kdy propojení mezi smluvními stranami není přinejmenším zjevné (výše cit. věc 6 Afs 44/2018, *LEDOPA GROUP*, body 23–24; propojenosti se v otázce smluvní pokuty nezabýval ani NSS, ani krajský soud) nebo ve které ani žádná jiná strana nefiguje (rozsudek NSS ze dne 19. 6. 2014, čj. 6 Afs 23/2014-35, č. 3093/2014 Sb. NSS, body 13–14, a to v případě vytváření rezerv na opravy hmotného majetku). V judikatuře Soudního dvora se naopak objevila situace, kdy je propojenost subjektů relevantní i pro *objektivní* podmínku zneužití práva (srov. stanovisko generálního advokáta Michala Bobka ze dne 7. 9. 2017, *Cussens*, C-251/16, body 93 a 94, a rozsudek Soudního dvora ze dne 22. 11. 2017, *Cussens*, C-251/16, bod 74).

[32] Dohromady ale žalovaný i krajský soud posoudili vše nezbytně k závěru o naplnění jak objektivního, tak subjektivního prvku zneužití práva (odůvodnění jen jinak strukturovali). Především žalovaný v bodu 34 posuzoval, co je cílem systému uplatňování daňových nákladů, a krajský soud na něj alespoň stručně navázal v bodech 45–46 rozsudku. Totéž platí o okolnostech, ze kterých žalovaný dovodil umělé vytvoření podmínek k uložení smluvní pokuty – jejich posouzení vlastně „jen“ roztáhl do větší části rozhodnutí, než jejich formální označení naznačuje (což následně převzal krajský soud). Níže proto Nejvyšší správní soud posoudil, zda byly obě podmínky naplněny. Učinil tak ale metodologicky správně, neřídil se formálním rozdělením zkoumaných okolností, jak je provedl žalovaný a krajský soud.

### III.B.2 K naplnění objektivní podmínky zneužití práva

[33] Pokud jde o naplnění objektivního kritéria, v nynější věci stěžovatelka uplatnila daňový náklad podle § 24 odst. 2 písm. zi) zákona o daních z příjmů, podle kterého jsou daňovým nákladem (výdajem) mj. též *smluvní pokuty, úroky z prodlení, poplatky z prodlení, penále a jiné sankce ze závazkových vztahů, jen pokud byly zaplacený*. Mezi stěžovatelkou a žalovaným není spor o to, že stěžovatelka formálně specifické podmínky § 24 odst. 2 písm. zi) zákona splnila. Nejsou zde žádné pochybnosti o úhradě smluvní pokuty v konkrétním zdaňovacím období (srov. rozsudek NSS ze dne 22. 5. 2014, čj. 9 Afs 26/2013-50, bod 18) ani o tom, že povinnost zaplatit smluvní pokutu stěžovatelce skutečně vznikla (k tomu srov. rozsudek NSS ze dne 20. 12. 2018, čj. 6 Afs 424/2017-37, bod 26).

[34] Právě § 24 odst. 2 písm. zi) zákona o daních z příjmů je v nynější věci tou právní úpravou, jejíž smysl a účel je potřeba vyjasnit.

[35] Nejvyšší správní soud zároveň upozorňuje, že vymezení účelu právní úpravy ve věcech přímých daní, a tím spíše úpravy uplatňování daňových nákladů, má oproti příkladům z judikatury Soudního dvora ve věci daní nepřímých (např. věci *Halifax*) určitá specifika. Jak již výše v bodu [29] Nejvyšší správní soud naznačil, vymezení účelu právní úpravy je jednodušší v oblasti DPH, která, zjednodušeně řečeno, stojí na tom, že určité plnění podléhá zdanění, zatímco jiné je od DPH osvobozeno. V takovém případě je poměrně jednoduše možné dohledat smysl konkrétních ustanovení unijního práva a vyjádřit jej tak, aby objektivní podmínka po *praktické* stránce nesplyvala s tou subjektivní (k tomu srov. bod 93 stanoviska generálního advokáta Michala Bobka ve věci *Cussens* ohledně osvobození od DPH při prvním uvedení nemovitosti na trh nebo argumentaci systémem provázanosti plnění na vstupu a výstupu v bodu 80 rozsudku *Halifax*).

[36] Smysl celého § 24 zákona o daních z příjmů je do značné míry propojen právě s tím, že se jako daňově účinné uznávají jen reálné, nikoli uměle vytvořené náklady (tato „umělost“ jednání je jinak ale právě posuzována v rámci subjektivní podmínky). K jeho smyslu se v souvislosti s možným zneužitím práva Nejvyšší správní soud vyjadřoval ve výše citované věci 1 Afs 35/2007, *TYPOS, tiskařské závody*. Tam mj. uvedl, že: „*Stěžovatel je podnikatelským subjektem, jeho příjmem podléhajícím zdanění je tedy především příjem z podnikání, jeho daňově relevantní příjmy a vydaje se tedy budou vázat k takovým aktivitám, které dávají z ekonomického hlediska smysl [...] a [...] předmětem daně z příjmů právnických osob jsou příjmy z veškeré jejich činnosti a z nakládání s veškerým jejich majetkem, má tím na mysli takovou činnost a takové nakládání s majetkem, které sleduje racionální účel, které tedy není samoúčelné, resp. jehož jediným smyslem není právě snížení daňové povinnosti cestou obcházení daňových zákonů*“.

[37] Ani při hledání smyslu § 24 odst. 2 písm. zi) zákona o daních z příjmů, který umožňuje snížit základ daně o zaplacenou smluvní pokutu, se soudy posuzování „umělosti“ zcela nevyhnou. Důkazem je (patrně doposud jediný) pokus o vymezení smyslu tohoto ustanovení ve spojení se smluvní pokutou v bodu 63 rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 8. 6. 2020, čj. 10 Af 38/2018-90, věc *Strategic Invest* (ve výše citované věci 6 Afs 44/2018, *LEDOPA GROUP*, se NSS ani krajský soud rozlišením a naplněním obou podmínek nezabývaly): „*Žalovaný tak podle soudu dostatečně popsal a prokázal naplnění objektivního hlediska zneužití práva, tedy že by poskytnutí daňového zvýhodnění (uznání daňového nákladu) bylo v rozporu s účelem a smyslem zákona. Jednání žalobkyně (úhradu smluvní pokuty nevyjímaje) totiž fakticky nesměřovalo k realizaci či rozvíjení její ekonomické činnosti a v tomto směru by proto uznání daňového nákladu bylo v rozporu se smyslem § 24 odst. 1 a 2 zákona o daních z příjmů*.“

[38] Nejvyšší správní soud s tímto vymezením souhlasí. Zákon dává možnost daňovým subjektům uplatnit jako daňový náklad zaplacenou smluvní pokutu. Smyslu § 24 jako celku i konkrétně odst. 2 písm. zi) se ale logicky musí přičít uplatnění smluvní pokuty, která nemá žádnou smysluplnou vazbu na ekonomickou činnost stěžovatelky. Podobně vymezil účel právní úpravy i žalovaný (srov. první část bodu 34 napadeného rozhodnutí). Objektivní podmínka zneužití práva tak byla v nynější věci splněna.

[39] Tím však Nejvyšší správní soud nezamýšlí setřít *praktický* rozdíl mezi objektivní a subjektivní podmínkou zneužití práva (k nevhodnosti takového postupu srov. bod 78 násl. stanoviska generálního advokáta Michala Bobka ve věci *Cussens*). Naopak, je-li to možné, měly by se daňové orgány i správní soudy snažit o vymezení účelu právní úpravy, které by se „netočilo“ jen kolem tak či onak vyjádřené nepřípustnosti umělého jednání [příkladem může být patrně již cit. věc 6 Afs 23/2014, ve které NSS posuzoval rezervy na opravu hmotného majetku, též uplatnitelné jako náklady podle § 24 odst. 2 písm. i) zákona o daních z příjmů, a k zjištění účelu si pomohl i speciálním zákonem o rezervách; srov. body 11–12 cit. rozsudku]. V nynější věci je ale vymezení účelu právní úpravy nezbytným důsledkem testu zneužití práva.

### III.B.3 K naplnění subjektivní podmínky zneužití práva

[40] Dále se Nejvyšší správní soud zabýval naplněním subjektivní podmínky zneužití práva. Jak již výše vysvětlil, neomezoval se jen na skutečnosti, které žalovaný uvedl v bodech 62–66 napadeného rozhodnutí (formálně označené jako „subjektivní prvky“), ale posoudil i další okolnosti. Nejvyšší správní soud posuzoval jak důvody, kterými stěžovatelka zdůvodnila uzavření samotné dohody o odkladu splatnosti, tak její jednání po uzavření dohody. Shodně s žalovaným a krajským soudem dospěl k závěru, že jednání stěžovatelky skutečně nemělo *žádné* racionální opodstatnění, naopak šlo o umělé vytvoření podmínek pro uložení smluvní pokuty.

[41] Velká část pochybností daňových orgánů, které vedly k závěru o zneužití práva, spočívá v tom, že stěžovatelka na sebe na jedné straně vzala dluh ve výši přes 50 milionů korun, který ještě utvrdila smluvní pokutou (a směnkou). Na straně druhé jako věřitel neučinila *prakticky žádné* kroky k tomu, aby získala do nového dne splatnosti dluhu prostředky na jeho uhrazení (to vše navíc v rámci skupiny majetkově i personálně propojených právnických osob – všem stranám smlouvy tak muselo být známo, zda stěžovatelka bude schopna dluh splatit). Daňové orgány ani krajský soud v tomto jednání nenašli žádný jiný smysl, žádné jiné logické vysvětlení než právě umělé vytvoření podmínek pro uplatnění daňového nákladu. V žalobě stěžovatelka s tímto jádrem rozhodnutí daňových orgánů do hloubky nepolemizovala a i v kasační stížnosti jen opakuje obdobné námitky, které již vyvrátil žalovaný i krajský soud. Nejvyšší správní soud proto k jejich vypořádání přistoupil jen v nezbytném rozsahu.

[42] Nejvyšší správní soud považuje za důležité se především vypořádat s postupem stěžovatelky při vymáhání pohledávek, kvůli kterým se zadlužila, a zároveň tvrzením, že předpokládala (resp. mohla reálně předpokládat), že prostředky na úhradu dluhu získá. V obecné rovině totiž Nejvyšší správní soud nepochybně jeden z důvodů pro sjednání dohody o odkladu splatnosti dluhu (tj. získání prostoru pro obstarání finančních prostředků a dočasnou ochranu stěžovatelčina podnikání), které stěžovatelka uvádí (k ostatním důvodům srov. body [49] a [50]). Při bližším posouzení ale Nejvyšší správní soud shodně s žalovaným a krajským soudem nevidí v jednání stěžovatelky nic, co by její jednání racionálně vysvětlilo.

[43] Pokud jde o vymáhání pohledávek, stěžovatelka naprostou většinu částek, které jí dlužily společnosti BUFERA a K-T-V Finance (srov. výše bod [7]), nevymáhala, ale naopak je „nedaňově odepsala“ (tj. vyřadila je z rozvahy, ale neuplatnila je ani částečně jako daňově uznatelný náklad). Pohledávku za BUFERA ve výši přes 24 milionů tímto způsobem odepsala ke konci roku 2013 *celou* (bod 48 rozhodnutí žalovaného). V případě pohledávky za K-T-V Finance pak došlo k několika změnám (z K-T-V Finance se po fúzi stala společnost „ČIS“ – Česká investiční a správcovská, s.r.o., a stěžovatelka část pohledávek za ČIS jako novým dlužníkem postoupila jiné společnosti, resp. vyměnila přímo s ČIS za jiné pohledávky), které ale neměly vliv na výše uvedený závěr. Ke konci roku 2013 z této původní pohledávky stěžovatelka opět stejně odepsala přes 24 milionů Kč (formálně odepsala jednak pohledávku za ČIS, jednak za společnostmi se sídlem v Lucembursku a Belize, které navíc zanikly – vždy šlo o pohledávky s původem ve dluhu K-T-V Finance vůči stěžovatelce; srov. detailněji body 51–52 napadeného rozhodnutí). Stěžovatelka tedy nečinila skoro žádné kroky k tomu, aby zajistila úhradu právě těch pohledávek, kvůli kterým se zadlužila (a v kasační stížnosti se proti těmto zjištěním ani nijak nebránila).

[44] Pokud jde o druhou stranu věci, tj. získání prostředků na úhradu dluhu, stěžovatelka opakovaně tvrdila, že chystala prodej několika nemovitostí a jednala o poskytnutí provozního úvěru. V obou případech měla získat desítky milionů korun na uhrazení dluhu. Nejvyšší správní soud se ale ztotožnil s žalovaným, který tato tvrzení přesvědčivě vyvrátil.

[45] Zprvu, jediná transakce, která se v nynější věci jevila jako alespoň trochu reálná, byl prodej dvou nemovitostí v katastrálních územích Mikulov a Chvalovice v hodnotě 35 milionů korun (to, že měla stěžovatelka nemovitosti ve svém vlastnictví, jí ještě nedávalo likviditu k uhrazení dluhu). V tomto případě totiž stěžovatelka měla již uzavřenou smlouvu o budoucí kupní smlouvě. Zároveň ale k uzavření kupní smlouvy nikdy nedošlo, protože kupující (kteří mj. dříve působili ve stejné společnosti jako předseda představenstva stěžovatelky, srov. bod 94 rozhodnutí žalovaného) od smlouvy o smlouvě budoucí v červnu 2013 odstoupili. Důvodem odstoupení bylo, že na nemovitosti ve Chvalovicích vážla dvě zástavní práva zapsaná v katastru nemovitostí (kromě zástavního práva zeměle fyzické osoby též zástavní právo ve výši 120 milionů korun ve prospěch společnosti MG FORS, a. s.) a na nemovitosti v Mikulově jedno zástavní právo (opět pro MG FORS ve výši 120 milionů korun). Žalovaný ale přesvědčivě zpochybnil i věrohodnost důvodů pro odstoupení od smlouvy o smlouvě budoucí. Předně správně poukázal na propojení stěžovatelky a MG FORS (jen za všechny příklady propojení: po celý rok 2013 měly – navíc shodně s ZB Real a MG PROJEKT – naprosto stejné složení statutárního orgánu a MG FORS se na konci roku stala jediným akcionářem stěžovatelky, srov. bod 62 rozhodnutí žalovaného). Zároveň žalovaný dovedl, že minimálně převodu vlastnického práva k nemovitosti v Mikulově nic nebránilo (stěžovatelka totiž měla od MG FORS souhlas s výmazem vlastnického práva, srov. bod 95 napadeného rozhodnutí). Již u této transakce tak žalovaný přinejmenším vážně zpochybnil, zda mohla stěžovatelka realisticky počítat s příjmem z prodeje nemovitostí.

[46] Zadržet i samotný hypotetický prodej nemovitostí v Mikulově a Chvalovicích by stěžovatelce vynesl v kontextu nynější věci „jen“ 35 milionů korun a celý dluh by tím nesplatila. Zbylé příjmy, se kterými prý stěžovatelka počítala, ale žalovaný pádně posoudil jako nereálné. Stěžovatelka jednak chtěla prodat další nemovitosti, tentokrát v katastru Dolních Heršpic a Komárova, žádnou konkrétní smlouvu týkající se jejich prodeje ale neuzavřela. Pouze pověřila realitní kancelář (a to teprve v druhé polovině roku 2012) vyhledáním zájemců, nemluvě o tom, že i na těchto nemovitostech vážla zástavní práva MG FORS. Pokud jde o stěžovatelkou sjednávaný provozní úvěr, doložila k němu jen záznam o jednání se společností Broker Consulting, a. s., z roku 2012. Podle záznamu ale jednání ani nenabyla konkrétní obrysy, protože stěžovatelka neměla po předběžném posouzení šanci úvěr získat.



[47] Mimo výše uvedené transakce stěžovatelka v nynější věci zmiňovala již jen údajný dluh, který vůči ní prý měla společnost ČIS (nástupkyně K-T-V Finance). Jak ale trefně popsal už žalovaný, jakékoliv transakce s ČIS „neměly dopad na cash flow“ stěžovatelky – stěžovatelka s ČIS pouze vyměnila svou pohledávku za ČIS (resp. její část) za její pohledávky za jinými společnostmi. Nově nabyté pohledávky ale stěžovatelka nevybíhala, přes 16 milionů odepsala a zbylé zhruba 3 miliony korun evidovala na konci roku v rozvaze jako dosud nevyhozené. Stěžovatelka tak ani takto reálně nezískala prostředky, kterými by mohla uhradit dluh (tím méně jeho celou výši).

[48] Konečně stěžovatelka argumentovala tím, že její jednání nemohlo být zneužitím práva, protože ve skupině majetkově a personálně propojených společností (jejíž součástí byla i ZB Real) nebyl vytvořen žádný zisk (podle stěžovatelky ZB Real zanesla smluvní pokutu do svého účetnictví a zdanila ji). Ani tato argumentace nemůže vyvrátit závěr o umělosti celé transakce. Podstata „umělosti“ jednání stěžovatelky totiž předně spočívá v jejím jednání před samotným započtením pohledávky ze strany ZB Real. Jednání stěžovatelky jí navíc umožnilo snížit základ daně a dokonce vykázat daňovou ztrátu. I kdyby ZB Real skutečně zanesla započtenou pohledávku do svého účetnictví tak, jak stěžovatelka tvrdí (což nyní NSS považuje za nadbytečné zkoumat), těžko by to mohlo vysvětlit jednání stěžovatelky. Nejvyšší správní soud připomíná, že při zkoumání zneužití práva je potřeba často odhlédnout od formálních údajů v účetnictví daňových subjektů a zkoumat ekonomický smysl jejich jednání.

[49] Stěžovatelka také opakovaně uváděla jako důvod k uzavření dohody s MG PROJEKT obavy z případného insolvenčního návrhu. Již od zprávy o daňové kontrole (srov. s. 29 zprávy na č. l. A33 daňového spisu) ale daňové orgány stěžovatelce opakují (stejně jako později krajský soud), že tvrzená hrozba insolvenčního návrhu je nereálná. Stěžovatelka totiž mimo obchodování s pohledávkami pouze pronajímala nemovitosti v Brně a související výdaje (především platby za energie) hradila vždy včas. Samotné obchody s pohledávkami pak vždy probíhaly uvnitř skupiny vzájemně propojených právnických osob, ve které bylo riziko podání insolvenčního návrhu mizivé. Ani v tomto směru stěžovatelka svou argumentaci nijak nerozvedla a Nejvyšší správní soud nevidí důvod se odchýlit od názoru daňových orgánů a krajského soudu.

[50] Stejně tak je nedůvodný argument, že se mohla změnit vlastnická struktura skupiny (jejíž součástí byla i stěžovatelka) a stěžovatelčiným věřitelem se mohla stát osoba s ní nijak nepropojená. V první řadě stěžovatelka tuto námitku nechala jen v obecné rovině a žádný takový záměr nedoložila; v druhé řadě (jak uvedl již žalovaný v napadeném rozhodnutí, srov. bod 63), v době uzavření dohody o splatnosti dluhu, uplatnění smluvní pokuty i postoupení pohledávky ze smluvní pokuty společnosti ZB Real byly stěžovatelka, MG PROJEKT i ZB Real *zcela* majetkově i personálně propojené.

## 4359

### Stavební řízení: souhlas společenství vlastníků jednotek k žádosti o povolení změny dokončené stavby

k § 184a zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 225/2017 Sb. (v textu jen „stavební zákon“)

**I. Souhlas společenství vlastníků dle § 184a zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění účinném od 1. 1. 2018, k žádosti o povolení změny dokončené stavby v bytovém spoluvlastnictví je udílen osobou oprávněnou jednat za společenství vlastníků.**

**II. Je-li žadatelem o stavební povolení společenství vlastníků, není třeba, aby podle § 184a odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění účinném od 1. 1. 2018, současně vyznačovalo svůj souhlas se stavebním záměrem na situačním výkresu dokumentace nebo projektové dokumentace.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 5. 2022, čj. 6 As 126/2020-47)

**Prejudikatura:** č. 4306/2022 Sb. NSS.



**Věc:** J. Š. proti Krajskému úřadu Zlínského kraje, za účasti Společenství vlastníků jednotek pro dům Dřevnická 4128, 4129, 4130, 4131, 4132 a 4133, Zlín-Příluky, o stavebním povolení, o kasačních stížnostech žalovaného a osoby zúčastněné na řízení.

Společenství vlastníků (osoba zúčastněná na řízení před správními soudy) dne 11. 5. 2018 požádalo o stavební povolení na instalaci šesti osobních výtahů v bytových domech, které spravuje. V rámci stavebního řízení po výzvě předložilo i zápis ze zasedání shromáždění (svého nejvyššího orgánu), které se konalo dne 25. 6. 2018. Podle zápisu se shromáždění usneslo na schválení výstavby výtahů pro účel vyřízení stavebního povolení. Žalobce a někteří další vlastníci bytových jednotek namítli ve stavebním řízení neplatnost tohoto rozhodnutí, žalobce se nadto domáhal vyslovení jeho neplatnosti u civilních soudů.

Magistrát města Zlína rozhodnutím ze dne 10. 9. 2018 vydal stavební povolení. Uvedl, že dle § 184a stavebního zákona bylo nezbytné doložit k žádosti o stavební povolení souhlas společenství vlastníků. Tím se rozumí souhlas udělený osobou jednající za tuto právnickou osobu, v posuzované věci tedy předsedou společenství vlastníků. Posuzovat nad rámec toho právní vztahy uvnitř společenství vlastníků či otázku platnosti rozhodnutí shromáždění stavebním úřadům nepřislouší.

Žalovaný napadeným rozhodnutím ze dne 21. 2. 2019 zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí magistrátu. Ztotožnil se s názorem magistrátu, že společenství vlastníků podalo řádnou žádost o stavební povolení a že stavební úřady nemohou posuzovat platnost rozhodnutí shromáždění. Dále žalovaný poukázal na to, že civilní soudy dosud nerozhodly o žalobě na vyslovení neplatnosti rozhodnutí shromáždění. Vrchním soud v Olomouci pouze změnil rozhodnutí Krajského soudu v Brně a zamítl návrh žalobce na nařízení předběžného opatření, které by dočasně zakazovalo společenství vlastníků jednat dle napadeného rozhodnutí shromáždění.

Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 7. 5. 2020, čj. 62 A 70/2019-99, zrušil rozhodnutí žalovaného jako nezákonné a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Podle § 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 184a stavebního zákona je k žádosti o stavební povolení, jde-li o změnu dokončené stavby v bytovém spoluvlastnictví, nezbytné připojit souhlas společenství vlastníků. Podle krajského soudu jsou stavební úřady povinny posuzovat zákonnost tohoto souhlasu, a to i bez námítky, obdobně jako posuzují „zákonost a platnost územního rozhodnutí, závazných stanovisek, stanovisek vlastníků veřejné dopravní a technické infrastruktury či soulad projektové dokumentace s právním řádem“. V posuzovaném případě byl souhlas společenství vlastníků reprezentován rozhodnutím shromáždění, a povinností stavebního úřadu tudíž bylo posoudit jeho zákonnost a platnost. Měl-li stavební úřad za to, že není k posouzení této otázky kompetentní, bylo namístě postupovat dle § 57 správního řádu (tedy vyzvat účastníka k zahájení řízení před příslušným orgánem veřejné moci a přerušit správní řízení). Ani takto však stavební úřad nepostupoval, přestože mu dokonce bylo známo, že platnost rozhodnutí shromáždění je předmětem probíhajícího řízení před civilními soudy. Opačný závěr, že stavební úřad nemůže posuzovat zákonnost rozhodnutí shromáždění a současně nemá ani povinnost postupovat podle § 57 správního řádu, by byl v rozporu se smyslem ustanovení stavebního zákona. Společenství vlastníků totiž „*reprezentuje vůli jednotlivých spoluvlastníků nemovitosti*“. Pokud by stavební úřady rezignovaly na posouzení zákonnosti souhlasu společenství vlastníků, tato forma projevu vůle by „*byla devalvována toliko na formální dokument, což jistě nebylo úmyslem zákonodávce*“.

Proti rozsudku krajského soudu podali kasační stížnosti žalovaný a osoba zúčastněná na řízení (stěžovatelé).

Žalovaný namítal, že nemá povinnost posuzovat platnost rozhodnutí shromáždění jako nejvyššího orgánu společenství vlastníků a tato otázka ani nespadá do jeho působnosti. Rozhodnutí shromáždění je toliko podkladem pro souhlas společenství vlastníků dle § 184a stavebního zákona. Disponuje-li stavebník tímto souhlasem, otázka platnosti podkladového rozhodnutí shromáždění není ve stavebním řízení předběžnou otázkou ve smyslu § 57 správního řádu, a proto k postupu dle tohoto ustanovení není důvod ani tehdy, vede-li se u civilních soudů spor o platnost daného rozhodnutí. Přehlasovaný vlastník brojící proti rozhodnutí shromáždění má v rámci civilního práva k dispozici nástroje, jejichž pomocí může zabránit společenství vlastníků v tom, aby dle sporného rozhodnutí postupovalo, a to i kdyby již společenství vlastníků disponovalo pravomocným veřejnoprávním povolením stavby.

Osoba zúčastněná na řízení namítla, že správní orgány nemohou přezkoumávat platnost rozhodnutí shromáždění jako nejvyššího orgánu společenství vlastníků, neboť rozhodování o neplatnosti takového rozhodnutí je

podle § 1209 občanského zákoníku výlučně v pravomoci civilních soudů. Souhlasem společenství vlastníků podle § 184a stavebního zákona se rozumí souhlas statutárního orgánu společenství vlastníků, v posuzovaném případě tedy jeho předsedy. I když bylo správním orgánům v posuzované věci předloženo i rozhodnutí shromáždění, došlo k tomu nad rámec zákonných požadavků a nelze z toho dovozovat oprávnění správních orgánů k přezkoumání platnosti rozhodnutí. Přezkoumávání platnosti rozhodnutí shromáždění v civilním řízení i ve správním řízení by vedlo k absurdním situacím a roztržitému řízení. Stavební povolení, o jehož vydání správní orgány rozhodovaly, je výlučně veřejnoprávní rozhodnutí, a je na konkrétním dotčeném subjektu (v posuzovaném případě na osobě zúčastněné na řízení), aby zajistil, že provádění stavby bude v souladu také se soukromoprávními předpisy.

Žalobce se ve vyjádření ke kasačním stížnostem ztotožnil s rozsudkem krajského soudu, který pokládal za věcně správný a srozumitelný. Pokud se žalovaný domníval, že není kompetentní řešit otázku platnosti rozhodnutí shromáždění, měl dle § 64 správního řádu přerušit řízení a vyčkat pravomocného rozhodnutí civilního soudu o této otázce. Žalovaný přitom věděl, že ve věci je veden civilní spor.

Osoba zúčastněná na řízení v replice uvedla, že § 184a stavebního zákona na posuzovanou věc nedopadá. Souhlas společenství vlastníků je totiž tímto ustanovením vyžadován jen v případech, kdy je žadatelem o stavební povolení vlastník jednotky, a nikoliv v případech, kdy je žadatelem přímo společenství vlastníků. I kdyby se Nejvyšší správní soud neztotožnil s touto argumentací, souhlas ve smyslu citovaného ustanovení by uděloval toliko statutární orgán společenství vlastníků. Pochybení při jednání statutárního orgánu společenství vlastníků je pak výlučně vnitřní věcí této právnické osoby.

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

#### Z odůvodnění:

(...)

[18] Jádrem sporu v posuzované věci jsou otázky, zda mělo společenství vlastníků jako žadatel o stavební povolení doložit ke stavbě ve společných částech bytového domu souhlas (doklad o právu), v jaké formě měl tento souhlas (doklad o právu) případně být vyjádřen a v jakém rozsahu mají stavební úřady přezkoumávat jeho zákonnost (platnost).

#### **III.1 Namísto dokladu o právu nově obecně dostačuje souhlas vlastníka**

[19] Na posuzovanou věc se již uplatní stavební zákon ve znění účinném od 1. 1. 2018, tedy ve znění novelizace provedené zákonem č. 225/2017 Sb., neboť žádost o stavební povolení byla podána až po tomto datu. Změny, k nimž touto novelizací došlo, jsou přitom v posuzované věci rozhodné.

[20] Podle § 110 odst. 2 písm. a) stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2017 platilo, že stavebník připojí k žádosti o stavební povolení *doklady prokazující jeho vlastnické právo nebo právo založené smlouvou provést stavbu nebo opatření anebo právo odpovídající věcnému břemenu k pozemku nebo stavbě, pokud nelze tato práva ověřit v katastru nemovitostí dálkovým přístupem, a je-li stavebníkem společenství vlastníků jednotek, také smlouvu o výstavbě nebo rozhodnutí shromáždění vlastníků jednotek přijaté podle zvláštního právního předpisu (dále jen „doklad o právu“).*

[21] Podle § 110 odst. 2 písm. a) stavebního zákona ve znění účinném od 1. 1. 2018 stavebník k žádosti o stavební povolení *připojí souhlas k provedení stavebního záměru podle § 184a*. Podle § 184a odst. 1 a 2 stavebního zákona pak platí:

*(1) Není-li žadatel vlastníkem pozemku nebo stavby a není-li oprávněn ze služebnosti nebo z práva stavby požadovaný stavební záměr nebo opatření uskutečnit, dokládá souhlas vlastníka pozemku nebo stavby. Není-li žadatel o povolení změny dokončené stavby jejím vlastníkem, dokládá souhlas vlastníka stavby. K žádosti o povolení změny dokončené stavby v bytovém spoluvlastnictví vlastník jednotky dokládá souhlas společenství vlastníků, nebo správce, pokud společenství vlastníků nevzniklo.*

*(2) Souhlas s navrhovaným stavebním záměrem musí být vyznačen na situačním výkresu dokumentace, nebo projektové dokumentace.*

[22] Stavebník, který nemá vlastnické nebo jiné právo zapisované do katastru nemovitostí k pozemku či stavbě, na nichž chce uskutečnit stavební záměr, musel až do 31. 12. 2017 k žádosti o stavební povolení připojit doklad o právu, tedy doložit oprávněnost stavby z hlediska soukromého práva. Od 1. 1. 2018 stavebník v této situaci nepředkládá k žádosti doklad o právu, ale jen souhlas vlastníka pozemku nebo stavby.

[23] Požadavek doložit souhlas vlastníka pozemku nebo stavby se neobjevil ve stavebním zákoně nově. Již od počátku své účinnosti stavební zákon umožňoval, aby žadatel o územní rozhodnutí, který nemá vlastnické právo ani jiný doklad o právu k dotčenému pozemku či stavbě, předložil spolu se žádostí pouze *souhlas jejich vlastníka* (§ 86 odst. 3 stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2017). Takto udělený souhlas neměl soukromoprávní účinky a jeho účelem bylo především zajistit, že vlastník bude seznámen se záměrem, o němž bylo vedeno řízení (rozsudek NSS ze dne 19. 9. 2019, čj. 9 As 310/2017-164, bod 91). V územním řízení se tudíž v těchto případech rozhodovalo nezávisle na tom, zda požadovaný záměr bude možné realizovat ze soukromoprávních hledisek.

[24] Tento režim zákonodárce novelizací provedenou již zmiňovaným zákonem č. 225/2017 Sb. rozšířil i na stavební řízení. Nově se totiž ve stanovených případech v územním i stavebním řízení připojuje k žádosti toliko souhlas vlastníka pozemku nebo stavby, a nikoliv doklad o právu [§ 86 odst. 2 písm. a) a § 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 184a stavebního zákona ve znění účinném od 1. 1. 2018].

[25] Novelizovanou právní úpravu je třeba vykládat ve shodě s dosavadním judikturním přístupem tak, že souhlas vlastníka pozemku nebo stavby dle § 184a stavebního zákona sám o sobě nemá soukromoprávní účinky v tom smyslu, že by zakládal oprávněnost stavby. V územním a stavebním řízení se v těchto případech rozhoduje o stavebním záměru nezávisle na tom, zda žadatel je z hlediska soukromého práva oprávněn příslušný záměr realizovat. Postačí, že má souhlas vlastníka k příslušné žádosti. Tento výklad ostatně odpovídá účelu novelizace, jak plyne z důvodové zprávy, neboť podle ní nově zavedené dokládání souhlasu vlastníka „*zbytečně nezatěžuje stavební úřady ani účastníky řízení složitými civilněprávními otázkami, které nejsou pro působnost stavebních úřadů rozhodné*“ (Poslanecká sněmovna, 7. volební období, 2013–2017, sněmovní tisk č. 927/0, zvláštní část důvodové zprávy, k bodu 313).

[26] K výkonu práv vyplývajících ze stavebního povolení je pochopitelně i nadále třeba rovněž soukromoprávní titul; nestačí tedy, že je stavba veřejnoprávně povolena, ale musí být oprávněná i z hlediska soukromého práva. Ochranu před povolenou, ale neoprávněnou stavbou nicméně poskytují prostředky soukromého práva a civilní soudy.

[27] Závisí na uvážení zákonodárce, do jaké míry se má ve stavebním řízení zkoumat, zda veřejnoprávně povolovaná stavba bude v případě realizace rovněž stavbou oprávněnou z pohledu soukromoprávního. I před odkazovanou novelizací mohly nastávat situace, v nichž bylo sice na stavbu vydáno stavební povolení, ale k výkonu práv z něj plynoucích scházal soukromoprávní titul (srov. rozsudek NSS ze dne 3. 8. 2016, čj. 1 As 170/2016-36, bod 23). Proti realizaci stavby, která byla sice povolena, ale ze soukromoprávního hlediska neoprávněná, bylo již dříve nutno domáhat se ochrany u civilních soudů. Skutečnost, že zákonodárce pro účely stavebního řízení nově pokládá za dostačující souhlas vlastníka namísto dokladu o právu, nesvědčí o tom, že by novelizovaná právní úprava vykazovala nedostatky; jde o odraz záměru zákonodárce, aby se problematika oprávněnosti stavby v menší míře promítala do průběhu stavebního řízení a aby se řešení této otázky soustředilo do řízení před civilními soudy.

[28] Nejvyšší správní soud pak jen na okraj podotýká, že nevznesení soukromoprávních námitek ve správním řízení o povolení stavby může vést k omezení některých forem soukromoprávní ochrany v případě, mohl-li dotčený subjekt takové námitky ve správním řízení uplatnit (srov. § 1004 odst. 1 občanského zákoníku).

### **III.2 Na bytové spoluvlastnictví dopadá speciální úprava souhlasu společenství vlastníků**

[29] Zákonodárce dále stanovil v § 184a odst. 1 větě třetí stavebního zákona ve znění účinném od 1. 1. 2018 speciální úpravu pro *žádosti o povolení změny dokončené stavby v bytovém spoluvlastnictví*, ke které *vlastník jednotky dokládá souhlas společenství vlastníků, nebo správce, pokud společenství vlastníků nevzniklo*.

[30] Z hlediska věcné působnosti se speciální úprava věty třetí nepochybně vztahuje na stavební záměry ve společných částech domu a pozemku v bytovém spoluvlastnictví. Příkladem takového stavebního záměru je

i stavba šesti osobních výtahů ve společných částech bytových domů, o niž jde v posuzované věci. Zabývat se otázkou, zda se dotčená úprava vztahuje i na takové stavební záměry, které by se týkaly výlučně bytové jednotky a nezasahovaly do společných částí, je tak v posuzované věci nadbytečné.

[31] Z hlediska osobní působnosti je ve větě třetí výslovně uveden toliko *vlastník jednotky*, o společenství vlastníků, které žádalo o stavební povolení v posuzovaném případě, se ustanovení nezmiňuje.

[32] Vlastník jednotky by k žádosti o stavební povolení dokládal *souhlas společenství vlastníků*, a pokud by společenství vlastníků nevzniklo, souhlas správce. Jelikož stavební zákon blíže nespécifikuje, kdo bude za společenství vlastníků souhlas udílet, uplatní se obecná úprava jednání za společenství vlastníků jako právnickou osobu.

[33] Jelikož souhlas je udílen pro účely stavebního řízení a nezakládá soukromoprávní oprávněnost stavby, je namístě aplikovat § 30 odst. 1 správního řádu ve spojení s § 21 odst. 1 o. s. ř. upravující jednání jménem právnické osoby ve správním řízení, a nikoliv soukromoprávní úpravu jednání za právnickou osobu (byť by mnohdy její aplikace vedla k obdobným závěrům). Za právnickou osobu tak bude souhlas udílet zpravidla dle § 21 odst. 1 písm. a) o. s. ř. *člen statutárního orgánu; tvoří-li statutární orgán více osob, jedná za právnickou osobu předseda statutárního orgánu, popřípadě jeho člen, který tím byl pověřen; je-li předsedou nebo pověřeným členem právnická osoba, jedná vždy fyzická osoba, která je k tomu touto právnickou osobou zmocněna nebo jinak oprávněna*. V případě společenství vlastníků je statutárním orgánem výbor nebo předseda společenství vlastníků, určí-li tak stanovy (§ 1205 odst. 1 věta druhá občanského zákoníku). Za společenství vlastníků tudíž bude souhlas udílet pověřený člen výboru nebo předseda.

[34] Takto udělený souhlas společenství vlastníků sám o sobě nezakládá oprávněnost stavebního záměru. To ovšem platí obecně pro jakýkoliv souhlas v režimu § 184a stavebního zákona. Bude na stavebníkovi, aby si vedle stavebního povolení opatřil i soukromoprávní titul k provedení stavby, pro což bude zpravidla nutné opatřit si rozhodnutí shromáždění. Podle § 1208 písm. e) bodu 2 občanského zákoníku totiž shromáždění rozhoduje *o opravě nebo údržbě společné části anebo stavební úpravě společné části, která nevyžaduje změnu prohlášení*. Doložení tohoto rozhodnutí ovšem ve stavebním řízení požadovat nelze. Stavební zákon ostatně vyžadoval, aby k žádosti o stavební povolení bylo přiloženo *rozhodnutí shromáždění vlastníků jednotek* (§ 110 odst. 2 písm. a) stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2017) jen do novelizace provedené zákonem č. 225/2017 Sb., kterou byl tento požadavek – a obecně povinnost připojovat k žádosti o stavební povolení doklad o právu – zrušen.

[35] Souhlas dle § 184a odst. 2 stavebního zákona je třeba vyznačit *na situačním výkresu dokumentace, nebo projektové dokumentace*. Rovněž toto ustanovení dokládá, že záměrem zákonodárce bylo, aby souhlas za společenství vlastníků udílet pověřený člen výboru nebo předseda; shromáždění by totiž za společenství vlastníků nebylo fakticky schopno souhlas v zákonem požadované formě udílet.

[36] Ochrana vlastnického práva vlastníků jednotek, kteří by s realizací stavebního záměru nesouhlasili, je dostatečně zajištěna prostředky civilního práva. Přistoupí-li stavebník k realizaci stavebního záměru ve společných částech bez potřebného soukromoprávního titulu, a zejména bez rozhodnutí příslušného orgánu společenství vlastníků, mohou se vlastníci jednotek i společenství vlastníků domáhat soudní ochrany proti zásahům do společných částí (srov. rozsudky NS ze dne 30. 10. 2018, sp. zn. 26 Cdo 287/2018, a ze dne 15. 9. 2021, sp. zn. 26 Cdo 1583/2021, týkající se žaloby vlastníka jednotky proti společenství vlastníků v souvislosti se zásahem do společných částí). Proti rozhodnutím orgánů společenství vlastníků, které by stavební záměr schválily, se pak lze bránit návrhy podle § 258 či § 1209 občanského zákoníku, včetně návrhu, aby soud dočasně společenství vlastníků zakázal jednat podle napadeného rozhodnutí.

[37] Novelizovaná úprava umožňuje, aby míra ochrany poskytnutá dotčenému vlastníku jednotky více odpovídala okolnostem případu. To lze dobře ilustrovat na posuzované věci.

[38] Až do 31. 12. 2017 by muselo společenství vlastníků k žádosti o stavební povolení přiložit jako doklad o právu rozhodnutí shromáždění. Otázka jeho platnosti tudíž byla pro stavební řízení relevantní. Do působnosti stavebních úřadů nicméně nespadá zabývat se námitkou neplatnosti takového rozhodnutí, neboť přezkum rozhodnutí shromáždění náležel a dosud náleží pouze civilním soudům v řízení o návrhu podle § 1209 (či případně

§ 258) občanského zákoníku (rozsudky NSS ze dne 23. 2. 2021, čj. 9 As 262/2020-30, bod 20, a ze dne 4. 3. 2021, čj. 10 As 336/2019-46, bod 13; z judikatury NS např. již citovaný rozsudek sp. zn. 26 Cdo 287/2018). V takovém případě správnímu orgánu nezbylo než vyzvat účastníka k zahájení řízení u civilního soudu dle § 57 odst. 1 písm. b) správního řádu a po dobu, po kterou by řízení u civilních soudů probíhalo, stavební řízení přerušit dle § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu. V posuzované věci, pokud by na ni dopadala dřívější právní úprava, by tedy došlo k pochybení stavebních úřadů, které by však nespočívalo v tom, že měly posoudit platnost rozhodnutí shromáždění, jak dovozoval krajský soud, nýbrž výlučně v tom, že nevyčakaly pravomocného rozhodnutí civilních soudů o žalobě na vyslovení neplatnosti rozhodnutí shromáždění. I kdyby měly obecné soudy za to, že není namístě předběžným opatřením zakázat společenství vlastníkům, aby jednalo dle napadeného rozhodnutí, bylo by ve stavebním řízení nutno vyčkat konečného rozhodnutí civilních soudů ve věci samé. Jelikož další postup ve stavebním řízení závisel na tom, zda je rozhodnutí shromáždění jako povinná příloha žádosti platné, do pravomocného rozhodnutí civilních soudů by se stavební řízení zdrželo, povolení stavby a její realizace by se tedy nutně o tuto dobu zdržely.

[39] Od 1. 1. 2018 již nicméně není třeba, aby k žádosti o povolení změny dokončené stavby v bytovém společenství byl připojen doklad o právu v podobě rozhodnutí shromáždění či smlouvy o výstavbě. Ve stavebním řízení postačuje souhlas společenství vlastníkům a spor o platnost rozhodnutí shromáždění se omezuje na řízení před civilními soudy – pro stavební řízení není jeho výsledek bezprostředně relevantní. Ve stavebním řízení lze tedy bez ohledu na případný civilní spor žádosti vyhovět a stavbu povolit, jsou-li splněny zákonné předpoklady. Je pak na úvaze civilních soudů, zda ve sporu o platnost rozhodnutí shromáždění (nebo jiného orgánu) budou podle okolností konkrétního případu pokládat za nutné předběžným opatřením zakázat společenství vlastníkům, aby jednalo dle napadeného rozhodnutí a realizovalo povolenou stavbu, nebo zda společenství umožní stavbu realizovat. Nová právní úprava tedy umožňuje volit míru právní ochrany, která bude více odpovídat okolnostem věci, neboť civilní spor nevede ke zdržení stavebního řízení a nemusí nutně znamenat ani odklad realizace stavby.

[40] Nejvyšší správní soud závěrem podotýká, že otázka, kdo a v jaké formě udílí souhlas pro účely stavebního řízení, je odlišná od otázky, kdo bude účastníkem takového řízení. Mají-li být stavebním záměrem dotčeny společné části nemovité věci spravované společenstvím vlastníkům, budou účastníky řízení vlastníci jednotek i společenství vlastníkům (stov. podrobněji rozsudek NSS ze dne 21. 1. 2022, čj. 10 As 26/2021-50, č. 4306/2022 Sb. NSS).

### ***III.3 Společenství vlastníkům jako žadatel nemusí vyznačovat svůj souhlas na situačním výkresu dokumentace nebo projektové dokumentace***

[41] Jak již bylo uvedeno, § 184a odst. 1 věty třetí stavebního zákona se zmiňuje toliko o vlastníku jednotky, a nikoliv o společenství vlastníkům.

[42] Při výkladu dotčeného ustanovení je třeba vyjít z toho, že pro obdobné situace mají platit obdobná pravidla. Pokud by vlastník jednotky požádal o stavební povolení na stavební záměr zasahující do společných částí, dle dotčeného ustanovení by mu pro účely stavebního povolení postačoval souhlas společenství vlastníkům. Bude-li o stavební povolení na stejný stavební záměr žádat společenství vlastníkům, není žádného rozumného důvodu, pro který by měly být na tuto žádost kladeny vyšší nároky než na žádost jednotlivého vlastníka jednotky. Není tedy důvod, aby se od společenství vlastníkům (které samo společné části, v nichž chce záměr realizovat, nevlastní) vyžadoval například souhlas (určité části) vlastníkům jednotek či aby se navzdory znění stavebního zákona dovozovala povinnost předložit rozhodnutí některého orgánu společenství vlastníkům, například shromáždění. Bez rozumného důvodu by totiž byly na společenství vlastníkům kladeny vyšší nároky, než jaké právní úprava klade na shodnou žádost o stavební povolení podanou některým z vlastníkům jednotek.

[43] Současně ale není ani důvod trvat na tom, aby společenství vlastníkům jako žadatel o stavební povolení vyznačilo na situačním výkresu dokumentace nebo projektové dokumentace souhlas se stavbou. Jelikož o stavební povolení žádá přímo společenství vlastníkům, je zřejmé, že je se stavebním záměrem seznámeno a srozuměno, a účel souhlasu dle § 184a je tedy naplněn.

*III.4 Shrnutí a aplikace na posuzovanou věc*

[44] Nejvyšší správní soud shrnuje, že souhlas společenství vlastníků dle § 184a stavebního zákona ve znění účinném od 1. 1. 2018 k žádosti o povolení změny dokončené stavby v bytovém spoluvlastnictví je udílen osobou oprávněnou jednat za společenství vlastníků. Je-li žadatelem o stavební povolení společenství vlastníků, není třeba, aby podle § 184a odst. 2 stavebního zákona současně vyznačovalo svůj souhlas se stavebním záměrem na situačním výkresu dokumentace nebo projektové dokumentace.

[45] Krajský soud v napadeném rozsudku dospěl k nesprávným závěrům, že společenství vlastníků bylo povinno doložit souhlas v podobě rozhodnutí shromáždění a že platnost tohoto rozhodnutí měla být buď posouzena ve stavebním řízení, nebo mělo být vyčkáno skončení civilního řízení o vyslovení neplatnosti tohoto rozhodnutí. Společenství vlastníků nebylo povinno rozhodnutí shromáždění ve stavebním řízení dokládat, neboť toto rozhodnutí není pro stavební řízení relevantní; správní orgány nejsou oprávněny posuzovat jeho platnost ani povinny vyčkat rozhodnutí civilních soudů o návrhu na vyslovení jeho neplatnosti. Nadto, jelikož požádalo o stavební povolení přímo společenství vlastníků, nebyl nutný ani jeho souhlas vyznačený na situačním výkresu dokumentace nebo projektové dokumentace ve smyslu § 184a odst. 2 stavebního zákona. Námitky žalovaného a osoby zúčastněné na řízení, že krajský soud dospěl v otázce souhlasu společenství vlastníků k nesprávným závěrům, jsou tedy opodstatněné.