

SBÍRKA
ROZHODNUTÍ
NEJVYŠŠÍHO
SPRÁVNÍHO
SOUDU

2^{2005 / III. ročník / 25. 2. 2005}

OBSAH

448. Dualismus práva: povaha rozhodnutí správního orgánu o vyvlastnění a o nuceném omezení vlastnického práva zřízením věcného břemene 97
449. Stavební řízení: vyvěšení územního rozhodnutí; účinek doručení 104
450. Správní řízení: nedostatek řádného doručení rozhodnutí 112
451. Volby: neplatnost volby kandidáta 114
452. Interpretace a aplikace práva ve změněných společenských a právních podmínkách Služební poměr vojáka z povolání: odchodné 117
453. Řízení před soudem: následky nezpůsobilosti být účastníkem řízení
Právo na informace o životním prostředí 124
454. Řízení před soudem: význam doložky právní moci na rozhodnutí správního orgánu I. stupně 128
455. Řízení před soudem: odkladný účinek 132
456. Řízení před soudem: ochrana proti nečinnosti správního orgánu 134
457. Správní řízení: předběžná otázka 136
458. Správní řízení: přípustnost obnovy řízení 138
459. Řízení před soudem: chybné označení žalovaného správního orgánu 144
460. Důchodové pojištění: příplatek k důchodu podle zákona o soudní rehabilitaci ... 146
461. Správní trestání: právo staré a nové 149
462. Řízení před soudem: nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu .. 152
463. Hospodářská soutěž: účastenství v řízení
Správní řízení: podklady pro rozhodnutí 155
464. Kompetenční spory: telekomunikační tajemství 173
465. Kompetenční spory: povinnost platit telekomunikační úhrady 175
466. Dualismus práva: smlouva o podílu na úhradě nákladů podle energetického zákona 180
467. Řízení před soudem: ochrana před nezákonným zásahem 183
468. Ceny: porušení závazného postupu při kalkulaci ceny 185
469. Řízení před soudem: jiná vada řízení 188

Dualismus práva: povaha rozhodnutí správního orgánu o vyvlastnění a o nuceném omezení vlastnického práva zřízením věcného břemene

k čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod

k § 128 odst. 2 občanského zákoníku

k § 108 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákonů č. 262/1992 Sb. a č. 83/1998 Sb.

k § 91 odst. 3 zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích a o změně některých dalších zákonů (v textu též „telekomunikační zákon“)

k § 17 odst. 3 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (v textu též „zákon o pozemních komunikacích“)

k § 46 odst. 2 a § 68 písm. b) soudního řádu správního

Je nezbytné rozlišovat, zda správní orgán rozhoduje ve sporu o vlastnické právo, nebo zda rozhoduje o zřízení věcného břemene či o vyvlastnění. Rozhodnutí správního orgánu o zřízení věcného břemene nebo o vyvlastnění není rozhodnutím správního orgánu v soukromoprávní věci, vydaným v mezích zákonné pravomoci správního orgánu ve smyslu § 68 písm. b) s. ř. s.; jeho přezkum tak náleží do pravomoci správních soudů, a nikoliv soudů obecných. Rozhodnutím ve věci soukromého práva je však rozhodnutí o určení způsobu a výše náhrady.

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, čj. 4 As 47/2003-50)

Věc: Ing. Jiří K. v B. proti Magistrátu města Brna o zřízení věcného břemene rozhodnutím správního orgánu.

Úřad městské části Brno – Bosonohy rozhodnutím ze dne 24. 5. 2000 omezil vlastnické právo žalobce k pozemkům zřízením věcného břemene za účelem uskutečnění výstavby a provozu stavby vodovodu „B.“.

Magistrát města Brna rozhodnutím ze dne 8. 2. 2001 zamítl odvolání žalobce jako opožděné.

Krajský soud v Brně kasační stížností napadeným usnesením ze dne 10. 7. 2003 odmítl žalobu proti rozhodnutí správního orgánu II. stupně podle § 46 odst. 2 s. ř. s. Dospěl k závěru, že rozhodnutí stavebního úřadu ve smyslu § 108

stavebního zákona je rozhodnutím orgánu moci výkonné o právní věci, která vyplývá z občanskoprávních vztahů, neboť jde o rozhodnutí o majetkovém, vlastnickém vztahu v otázce upravené občanským zákoníkem (§ 128 odst. 2 obč. zák.).

Žalobce v kasační stížnosti, podané z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., krom jiného namítal, že rozhodnutí o vyvlastnění, resp. o nuceném omezení vlastnického práva, není možné považovat za čisté rozhodnutí v soukromoprávní věci. Toto rozhodnutí sice má důsledek v soukromoprávní oblasti, avšak děje se tak ve veřejném zájmu

a bez žalobcova svolení a souhlasu. Právě tvrzená existence veřejného zájmu na omezení vlastnického práva posouvá rozhodnutí správního orgánu do oblasti práva veřejného, neboť stát na základě vrchnostenského aktu a zákonem přiznané pravomoci rozhoduje o tom, co je veřejným zájmem a co nikoliv.

Nejvyšší správní soud se k otázce nuceného omezení vlastnického práva již mnohokrát vyjádřil; patrně nejfrekvencovanější byly případy zřízení věcného břemene podle § 91 odst. 3 telekomunikačního zákona a podle § 17 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích (zřízení věcného břemene za účelem stavby dálnice). Argumentace byla ve všech případech prakticky totožná; v jednom z těchto rozhodnutí Nejvyšší správní soud konstatoval: „Rozhodování o zřízení práva odpovídajícího věcnému břemeni ke stavbě na cizím pozemku je rozhodováním o vlastnickém vztahu v otázce upravené občanským zákoníkem. Věcná práva jsou evidentně právem soukromým a soukromé právo vyžaduje vyšší stupeň soudní ochrany, než jaký mu může být poskytnut ve správním soudnictví. Proto zákonodárce stanovil v § 68 písm. b) s. ř. s., že žaloba ve správním soudnictví je nepřípustná, jde-li o rozhodnutí správního orgánu v soukromoprávní věci, vydané v mezích zákonné pravomoci správního orgánu. Počínaje 1. 1. 2003 takové věci projednávají a rozhodují soudy v občanském soudním řízení podle nové části páté občanského soudního řádu (ve znění zákona č. 151/2002 Sb.). Tato nová právní úprava poskytuje soukromým právům větší ochranu, neboť soud pouze neprovádí přezkum správního rozhodnutí s možností v případě zjištěné nezákonnosti pouze takové rozhodnutí zrušit a věc vrátit správnímu orgánu k novému projednání, ale je povolán k tomu, aby

v případě, kdy dospěje k závěru, že o věci mělo být rozhodnuto jinak, než rozhodl správní orgán, sám o věci rozhodl, a nahradil tak rozhodnutí správního orgánu. Na rozdíl od jedné řádné a jedné mimořádné soudní instance v rámci správního soudnictví mají účastníci řízení k dispozici dvě řádné a jednu mimořádnou soudní instanci, které rozhodují v plné jurisdikci, tedy vyšší stupeň soudní ochrany.“

V souzené věci dospěl senát Nejvyššího správního soudu na předběžné poradě k právnímu názoru, který je od dosud zastávaného výše uvedeného názoru odchylný. Z tohoto důvodu usnesením ze dne 24. 6. 2004 postoupil podle § 17 odst. 1 s. ř. s. věc rozšířenému senátu. Dle názoru postupujícího senátu není vyvlastnění nebo omezení vlastnického práva k pozemkům a stavbám podle § 108 odst. 2 stavebního zákona rozhodnutím o právní věci vyplývající z občanskoprávních vztahů, neboť správní orgán při jejím projednávání sleduje především veřejný zájem za účelem tzv. veřejně prospěšné stavby a tento zákonem kvalifikovaný veřejný zájem, jehož naplnění je ústřední otázkou rozhodování správního orgánu, vyjadřuje mocenský zásah správního orgánu směřující k uplatnění zájmu obecného, tedy nikoliv pouze zájmu jednotlivce. Z toho vyplývá, že přezkumná činnost rozhodování správních orgánů uplatňujících státní moc prostřednictvím své diskreční pravomoci náleží do jurisdikce soudů správních, nikoliv civilních.

Rozšířený senát dospěl k závěru, že rozhodnutí stavebního úřadu o zřízení věcného břemene není rozhodnutím správního orgánu v soukromoprávní věci, vydaným v mezích zákonné pravomoci správního orgánu ve smyslu § 68 písm. b) s. ř. s.; rozhodnutím ve věci soukromého práva je však rozhodnutí o určení způsobu a výše náhrady. Rozšířený senát záro-

veň věc vrátil postupujícímu senátu k dalšímu projednání a rozhodnutí.

Z odůvodnění:

Rozšířený senát posoudil věc takto:

Posouzení soukromoprávní či veřejnoprávní povahy vyvlastnění či nuceného omezení vlastnického práva zřízením věcného břemene (pro oba zásahy do vlastnického práva používá § 108 stavebního zákona legislativní zkratku „vyvlastnění“) má zásadní procesněprávní význam pro určení, zda k projednávání a rozhodování těchto věcí je dána pravomoc civilních soudů na straně jedné či pravomoc správních soudů na straně druhé (§ 7 o. s. ř.), resp. v jakém rozsahu je dána civilní soudní pravomoc a v jakém soudní pravomoc správní. Názor považující vyvlastnění či nucené omezení vlastnického práva zřízením věcného břemene za soukromoprávní institut odmítá přezkoumat rozhodnutí správního orgánu v této věci ve správním soudnictví [§ 46 odst. 2 a § 68 písm. b) s. ř. s.] a odkazuje navrhovatele na civilní řízení soudní, kde bude jeho věc projednána obecným soudem v řízení podle části páté občanského soudního řádu. Toto řízení má hybridní povahu přezkumnou i nalézací a od správního soudnictví se významně odlišuje nejen např. vymezením okruhu účastníků, ale především způsobem rozhodnutí soudu v situaci, kdy soud shledá rozhodnutí správního orgánu nesprávným: civilní soud rozhodne sám přímo ve věci, zatímco správní soud by napadené rozhodnutí toliko zrušil, věc vrátil žalovanému a zavázal jej svým právním názorem. Naopak názor, který považuje vyvlastnění či nucené omezení vlastnického práva zřízením věcného břemene za institut práva veřejného, ústí v závěr o pravomoci správních soudů.

Judikaturou Nejvyššího správního soudu dosud zastávaný názor o právní povaze vyvlastnění vycházel z argumentace, že rozhodování o zřízení práva odpovídajícího věcnému břemenu ke stavbě na cizím pozemku je rozhodováním o vlastnickém vztahu v otázce upravené občanským zákoníkem a že věcná práva jsou evidentně právy soukromými. Tento právní názor však nedostatečně přesně identifikuje předmět soudního řízení tím, že směřuje vlastnické právo na straně jedné a zásah do vlastnického práva na straně druhé, a proto je neudržitelný. Je nezbytné si uvědomit, že subjektivní vlastnické právo je sice soukromým, a nadto absolutním právem, ale že není právem neomezeným. V průběhu doby se prosadila koncepce vlastnictví jako sociální funkce, vyjadřovaná tezí, že vlastnické právo zavazuje. Tato koncepce reflektuje to, že vlastnické právo je pojmově omezeno, přičemž tato omezení jsou dvojího druhu: jde jednak o omezení vnitřní (pojmová) a jednak vnější. Právním důvodem vnějších omezení může být zákon (upravující soukromoprávní či veřejnoprávní vztahy), může jím být správní či soudní rozhodnutí a může jím být rovněž právní úkon samotného vlastníka. Stejně tak lze uvažovat o soukromoprávním či veřejnoprávním titulu, který způsobí (relativní) zánik vlastnického práva pro dosavadního vlastníka a vznik vlastnického práva vlastníka nového: tak dojde-li k uzavření smlouvy o převodu věci (kupní, darovací, směnné), nepochybně se jedná o soukromoprávní úkon. Vlastnického práva lze však pozbyt (a nabýt) např. také v soudní či správní exekuci na prodej movitých či nemovitých věcí: daňovou exekuci na prodej movitých nebo nemovitých věcí jistě nikdo nebude považovat za soukromoprávní záležitost, přestože zasahuje do vlastnického práva povinného.

Shora uvedenou tezi, nesprávně považující rozhodování o vyvlastnění či o nuceném omezení vlastnického práva zřízením věcného břemene za rozhodování o vlastnickém právu, lze spolehlivě vyvrátit i pomocí argumentu *reductio ad absurdum*. Dovedena k absurdním důsledkům by totiž uvedená teze znamenala, že jakýkoliv zásah do vlastnického práva – byť by k němu došlo správním aktem – nelze přezkoumávat ve správním soudnictví, ale pouze v rámci obecné justice. Do subjektivního vlastnického práva, tj. vůči všem působícího oprávnění vlastníka všech držet, užívat a požívat a disponovat s ní, lze zasáhnout nejrůznějšími způsoby, a přesto pouhá skutečnost, že došlo k zásahu do soukromého práva, sama o sobě evidentně neznamená, že i takový zásah má soukromoprávní charakter. Do vlastnického práva zasahuje např. i ten, kdo cizí věc zničí, poškodí či učiní neupotřebitelnou. Do vlastnického práva lze ovšem zasáhnout nejen protiprávně, ale i po právu: prohlášení věci za kulturní památku velmi omezuje vlastníka ve způsobu užívání věci a v dispozicích s ní; stejně tak vlastníka omezuje stavební úřad, pokud mu nařídí provést údržbu stavby, nezbytné úpravy či dokonce stavbu odstranit. Do subjektivního vlastnického práva povinného výrazně zasáhne shora zmíněná daňová exekuce, v důsledku níž povinný pozbude svého vlastnického práva k exekvovaným movitým či nemovitým věcem. Příklady je celá řada a patrně není třeba hledat další, neboť již to, co bylo uvedeno, dokazuje neschůdnost dosavadní argumentace. Koneckonců lze připomenout správný postřeh Hoetzelův, že na veřejnoprávním charakteru expropriace se nic nemění tím, že některé účinky expropričního nálezu jsou soukromoprávní, tedy že se vyvlastnitel stává vlastníkem vyvlastněné věci (Československé správní právo, část všeobecná, s. 286).

Pro určení toho, zda se určitá věc bude projednávat a rozhodovat v civilním nebo ve správním soudnictví, je rozhodující soukromoprávní nebo veřejnoprávní povaha zásahu do vlastnického práva, nikoliv však právní povaha vlastnického práva samotného. Napadá-li žalobce rozhodnutí o vyvlastnění nebo o nuceném omezení vlastnického práva zřízením věcného břemene, není předmětem soudního řízení sama otázka vlastnického práva, tedy není zde sporu o vlastnické právo, nýbrž jeho předmětem je přezkum rozhodnutí o vyvlastnění nebo o nuceném omezení vlastnického práva. Jinak řečeno, předmětem správního řízení bylo omezení vlastnického práva či jeho zánik, přičemž toto řízení vyústilo v právní titul, jímž bylo vlastnické právo omezeno nebo zaniklo. Právě tento právní titul, a nikoliv vlastnické právo samotné, je věcí ve smyslu § 7 o. s. ř. a jeho povaha je určující pro stanovení civilní nebo správní soudní pravomoci.

Důsledná identifikace předmětu řízení byla typická i pro prvorepublikovou judikaturu. Velmi instruktivní je v této souvislosti rozhodnutí Nejvyššího soudu publikované ve sbírce Vážný pod č. 8049, z něhož je zcela na místě odcitovat část odůvodnění: „O přípustnosti pořadu práva rozhoduje jen povaha uplatňovaného práva neb nároku, zda je to právo soukromé čili nic (§ 1 j. n.), nikoli tedy povaha nabývacího úkonu, zda je veřejnoprávní či soukromoprávní, zejména tedy, zda je veřejnoprávním či soukromoprávním nabývací titul, zde titul tvrzeného vlastnictví žalobkyně, nebo také titul nároků jejího odpůrce. Každé vyvlastnění jest veřejnoprávním titulem, avšak, jde-li potom o to, by vyvlastnitel uplatnil vlastnictví podle svého tvrzení z titulu toho nabyté proti třetím osobám, nemůže to jinak učiniti než pořadem práva. Na správní cestě může se sice rozhodovati o jeho titulu, můžeť

tento ve vyšší správní stolici po případě tedy nejvyšším správním soudem býti zrušen, a zrovna tak tomu může býti také s titulem odpůrcovým, když je rovněž veřejnoprávní, avšak rozhodnouti potom otázku vlastnictví mezi oběma takovými uchazeči ve správní cestě nelze, poněvadž není prostředku, kterým by před správní stolicí konflikt takový mohl býti přiveden tak, by stolice ta mohla vzíti v úvahu oba tituly a navzájem je co do jich síly a moci odvážit: správní cesta jest otevřena jen pro každý z těch titulů o sobě a teprve soud jest povolán, by tituly vážil a přiznal právo silnějšimu (§ 372 obč. zák., stejný princip § 348 obč. zák.).“

K posouzení soukromoprávního či veřejnoprávního charakteru samotného výroku o vyvlastnění či o zřízení věcného břemene se nabízí různé cesty: především použití teorie zájmové, teorie mocenské, teorie organické či metody právního regulování. Žádná z nich není natolik spolehlivá, aby vždy dokázala poskytnout odpověď na položenou otázku v každém konkrétním případě. Nejméně spolehlivá – byť nejjednodušší – je bezpochyby zájmová teorie, jejíž podstata spočívá v tom, že veřejné právo chrání zájmy veřejné, zatímco soukromé právo zájmy soukromé, přičemž veřejným zájmům se přikládá vyšší hodnota (větší „právní cennost“) než zájmům soukromým (srov. Hoetzel, J.: Dualismus právní, in: Slovník veřejného práva československého, svazek I, s. 493 a násl.). Je však notorií, že mezi soukromým a veřejným zájmem neexistují přesné hranice a že nelze nijak spolehlivě stanovit, zda konkrétní zájem je veřejný či soukromý. Tato skutečnost je způsobena i tím, že určitá skupina zájmů může mít zároveň povahu zájmů soukromých i zájmů veřejných; již z tohoto důvodu nemůže být kritérium zájmu diferenciacním kritéri-

em třídění práva. Právní úprava vyvlastnění či nuceného omezení vlastnického práva – ať již na úrovni ústavního či jednoduchého práva – sice požadavek veřejného zájmu explicitně formuluje, avšak nelze nevidět, že stavební zákon v § 108 odst. 2 písm. d) počítá i s tím, že vyvlastnit je možné ve veřejném zájmu pro vytvoření podmínek pro nezbytný přístup k pozemku a stavbě. Ačkoliv zákon označuje vytvoření podmínek pro nezbytný přístup k pozemku a stavbě za veřejný zájem, může v konkrétním výjimečném případě jít o zájem výlučně soukromý: vyvlastněním se nebude sledovat obecné blaho, ale toliko blaho toho, kdo se potřebuje k pozemku či ke stavbě dostat. Dále je možno poukázat na zákon č. 168/2001 Sb., o dálničním obchvatu Plzně, který neponechal na posouzení správnímu orgánu, zda v konkrétním případě je či není naplněn obsah institutu veřejného zájmu, ale s odkazem na čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod a § 108 odst. 2 písm. a) a f) stavebního zákona autoritativně v § 1 a v § 2 odst. 5 stanovil, že všechny v tomto zákoně blíže specifikované stavby „jsou veřejným zájmem“, správní řízení prováděná správními úřady ve věcech stavby obchvatu jsou řízeními ve veřejném zájmu, přičemž „veřejný zájem na vyvlastnění pozemků, staveb a práv k nim pro stavbu obchvatu se ve vyvlastňovacím řízení prokáže odkazem na tento zákon“. Za situace, kdy je institut veřejného zájmu používán nepřesně a za veřejný zájem je označováno něco, co jím evidentně není, popř. něco, o čem není jisté, zda jím je, nelze veřejnému zájmu přiznat povahu diferenciacního kritéria třídění práva na soukromé a veřejné. Nelze konečně pustit ze zřetele to, že právní povaha vyvlastnění a nuceného omezení vlastnického práva není jediným institutem, ohledně jehož

soukromoprávnosti či veřejnoprávnosti existují pochybnosti: zvolená metoda řešení těchto problémů by proto měla být použitelná obecněji; je třeba se vyvarovat *ad hoc* přístupů, jejichž důsledkem by byla nečitelnost rozlišování soukromého a veřejného práva, a tedy další snižování právní jistoty ohledně přístupu ke spravedlnosti.

Podle mocenské teorie mají účastníci soukromoprávních vztahů rovné postavení, zatímco ve vztazích veřejnoprávních se projevuje zákonem přesně vymezené nadřazené postavení nositele veřejné moci, který v mezích zákona a způsoby, které zákon předvidá, autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech fyzických a právnických osob. Tato teorie poskytuje velmi instruktivní vodítko, ale není spolehlivá ve všech případech, neboť i ve veřejném právu se setkáme se vztahy, v nichž mají účastníci rovné postavení (veřejnoprávní smlouvy), a v soukromém právu se vztahy, v rámci nichž má jedna strana více práv než strana druhá a jejich formálně právní postavení – za účelem vyrovnání faktické nerovnosti – není rovné (typicky soukromoprávní institut spotřebitelských smluv). Nicméně aplikujeme-li tuto teorii na případ vyvlastnění či nuceného omezení vlastnického práva zřízením věcného břemene, dospějeme k závěru o veřejnoprávní povaze tohoto institutu: stát jednajícím stavebním úřadem jako nositel veřejné moci jednostranně a autoritativně rozhoduje o vyvlastnění nebo o zřízení věcného břemene.

Organická teorie přiřazuje k veřejnoprávním takové právní vztahy, v rámci nichž jeden z účastníků vystupuje v tomto právním poměru z důvodu výkonu funkce veřejného svazu nebo z důvodu své příslušnosti k některému veřejnému

svazu (veřejnoprávní korporaci). Jestliže účastníci vstoupili do právního vztahu nezávisle na svém charakteru veřejnoprávní korporace, resp. nezávisle na příslušnosti k veřejnoprávní korporaci, jde o poměr práva soukromého. I tato teorie vede k závěru, že vyvlastnění či zřízení věcného břemene správním aktem je záležitostí veřejnoprávní, neboť jedním z účastníků tohoto vztahu je stát, který zde vystupuje nikoliv nezávisle na svém charakteru veřejného svazu (např. jako by tomu bylo v rámci koupě nemovitosti či zřízení věcného břemene dohodou), ale právě z důvodu svého charakteru veřejného svazu, tedy jako nositel pravomoci.

Nejspolehlivější je rozlišování soukromého a veřejného práva v závislosti na uplatňující se metodě právního regulování (srov. Macur, J.: *Občanské právo procesní v systému práva*. UJEP. Brno, 1975, s. 111 a násl.). Metodou právní úpravy se zde rozumí specifický způsob právního regulování, vyjadřující povahu a míru působení jednotlivých účastníků právního vztahu na vznik a rozvíjení tohoto vztahu, resp. vyjadřující povahu a míru účasti subjektů právního vztahu na formování jeho obsahu. Tato teorie vychází z teze, že právní vztahy představují funkční vazby mezi různými objektivními zájmy existujícími ve struktuře zájmů. Právní vztahy tyto zájmy integrují a umožňují jejich interakci, přičemž dochází k interakci a integraci objektivních zájmů různého druhu a významu. Výrazem povahy těchto funkčních spojení v rámci vnitřní struktury právního vztahu je potom metoda právní regulace. Nelze jednoznačně říci, že by povaha účasti jednotlivých subjektů na vzniku a rozvíjení právního vztahu a formování jeho obsahu byla buď absolutně stejná, nebo maximálně rozdílná, k čemuž tenduje teorie mocenská. Totéž platí i o mí-

ře této účasti, tedy o míře autonomie vůle (dispoziční autonomie) účastníků právního vztahu. Základní dělení na vztahy rovnosti a vztahy subordinace je tedy zjednodušující a představuje pravidlo, z něhož nalezneme v moderním právu četné výjimky. Zpravidla tedy platí, že soukromoprávní metoda právní regulace je metodou rovnosti (srov. § 2 odst. 2 občanského zákoníku): žádný účastník soukromoprávního vztahu nemůže druhému účastníku jednostranně ukládat povinnosti, ale ani na něj jednostranně převádět práva; povaha a míra účasti subjektů soukromoprávních vztahů na vzniku a rozvíjení tohoto vztahu a na formování jeho obsahu je tedy stejná, zatímco veřejnoprávní metoda právní regulace je naopak vertikální: jeden ze subjektů právního vztahu vystupuje jako nositel veřejné moci a může jednostranně ukládat povinnosti druhému účastníku právního vztahu, mnohdy nejen bez jeho vůle, ale i proti jeho vůli; povaha a míra účasti subjektů právního vztahu na jeho vzniku, rozvíjení a formování jeho obsahu je tedy zcela odlišná. Existují však i výjimky, kdy postavení účastníků právního vztahu nelze vtěsnat do uvedeného binárního modelu. K těmto případům lze přiřadit v současné době především problematiku veřejnoprávních smluv či soukromoprávních smluv spotřebitelských. Pohlížíme-li však na tyto instituty pomocí kritéria metody právní regulace, lze konstatovat, že veřejnoprávní smlouvy mají skutečně veřejnoprávní povahu, neboť v rámci nich dochází k integraci významných objektivních zájmů, přičemž míra účasti subjektů, které takové smlouvy uzavírají – tedy míra jejich dispoziční autonomie – je značně omezena, neboť zde neplatí zásada, podle níž je dovoleno vše, co není zákonem zakázáno, ale zásada právě opačná; v rámci spotřebitelských smluv

je sice na jednu stranu patrné, že jejich účastníci nemají absolutně rovné postavení, neboť dodavatele tíží daleko více povinnostmi než spotřebitele, avšak děje se tak za účelem odstranění reálné ekonomické nerovnosti a dosažení alespoň přibližné smluvní spravedlnosti, přičemž i míra dispoziční autonomie obou stran je i přes jistá omezení značně rozsáhlá, neboť se zde uplatňuje zásada vše je dovoleno, co není zákonem zakázáno.

Na základě shora uvedeného vymezení metody právní regulace lze konstatovat, že ohledně samotného vyvlastnění nebo nuceného omezení vlastnického práva se uplatňuje veřejnoprávní metoda právní regulace. Subjekty právního vztahu v tomto případě nejsou expropriát (vyvlastňovaný) a expropriant (srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 31. 12. 1993, čj. 6 A 10/92-27, uveřejněný v časopise Správní právo č. 5/1994, s. 295 a násl., pod číslem 53: „Z ustanovení žádného právního předpisu nelze dovodit subjektivní oprávnění na vyvlastnění cizího pozemku; osoba, která neúspěšně podala takový návrh u správního orgánu, se proto nemůže u soudu dovolat toho, že byla na takovém právu zkrácena.“), ale toliko expropriát na straně jedné a stát reprezentovaný stavebním úřadem na straně druhé. Vyvlastňovaný a stavební úřad nevystupují do tohoto právního vztahu v rovném postavení dobrovolně na základě oboustranně shodné vůle směřující k založení tohoto vztahu. Stavební úřad jako nositel veřejné moci svou vůli jednostranně vnucuje expropriátovi, tj. sám správním aktem založí právní vztah a stanoví jeho obsah, tj. rozhodne o vyvlastnění nebo o nuceném omezení vlastnického práva zřízením věcného břemene, přičemž vůle expropriáta je zde nerozhodná a jeho případný nesouhlas s takovým rozhod-

nutím je irelevantní. Povaha účasti subjektů právního vztahu na jeho vzniku a na stanovení jeho obsahu je tedy podstatně rozdílná. Rozhodnutí správního orgánu o vyvlastnění či o nuceném omezení vlastnického práva zřízením věcného břemene je z těchto příčin veřejnoprávní záležitostí, a proto přezkum těchto rozhodnutí náleží správním soudům; je přitom nerozhodné, zda správní orgány rozhodovaly podle stavebního zákona, podle zákona o telekomunikacích, podle zákona o pozemních komunikacích či podle zákonů jiných, neboť povaha analyzovaného institutu je pořád stejná.

Naproti tomu otázka náhrady za vyvlastnění je již otázkou soukromoprávní, a proto v případném sporu by nerozhodoval správní soud, ale soud civilní. Na rozdíl od samotného vyvlastnění v tomto vztahu totiž již nevystupuje stát reprezentovaný stavebním úřadem, ale pouze expropriát a expropriant, přičemž tyto subjekty mají v náhradovém vztahu rovné postavení. Účelem náhradového vztahu je dosažení základního smyslu sou-

kromého práva, tj. znovuoobnovení narušené rovnováhy zúčastněných zájmů, tj. v tomto případě opětovné nastolení majtkové rovnováhy mezi soukromými subjekty. Právní vztah zde integruje objektivní zájmy stejného druhu a úrovně ve struktuře zájmů, a jde tedy o vztah soukromoprávní.

Posuzovanou otázku lze uzavřít tak, že je nezbytné rozlišit, zda předmětem řízení je otázka vyvlastnění nebo nuceného omezení vlastnického práva věcným břemenem zřizovaným správním aktem na straně jedné či zda je předmětem řízení spor o vlastnické právo na straně druhé. Rozhodoval-li správní orgán o vyvlastnění či o nuceném omezení vlastnického práva věcným břemenem, pak rozhodoval ve veřejnoprávní, a nikoliv v soukromoprávní věci, a proto je dána pravomoc správních soudů. Naopak pravomoc civilních soudů se vztahuje na spory o výši a případné rozdělení náhrady za tyto veřejnoprávní akty.

(*axa*)

449

Stavební řízení: vyvěšení územního rozhodnutí; účinek doručení

k § 42 odst. 2 a § 69 odst. 2 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 83/1998 Sb.

k § 26 a § 51 správního řádu

k § 48 odst. 1 vyhlášky č. 132/1998 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona

I. Vyvěšení rozhodnutí s účinky doručení podle § 42 odst. 2 zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona, se děje jen na úřední desce orgánu, který takové rozhodnutí vydal.

II. Na újmu účastníka řízení však nemůže být, jestliže v dobré víře postupoval podle informace, které se mu od správního orgánu dostalo podle ustanovení § 48 odst. 1 vyhlášky č. 132/1998 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona.

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 5. 2004, čj. 6 A 100/2002-74)

Prejudikatura: ad I. srov. též č. 117/2004 Sb. NSS.

Věc: Občanské sdružení O. v P. proti Ministerstvu pro místní rozvoj o umístění stavby.

Magistrát hl. m. Prahy rozhodl 21. 12. 2002 o umístění stavby administrativní budovy v Praze 4.

Proti rozhodnutí se odvolal žalobce a občanské sdružení A. Žalovaný 29. 4. 2002 tato odvolání zamítl a rozhodnutí v I. stupni vydané potvrdil.

Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u Vrchního soudu v Praze; ten řízení nedokončil, a proto věc převzal Nejvyšší správní soud (§ 132 s. ř. s.), kde věc projednává jeho druhý senát. Tento senát věc postoupil podle ustanovení § 17 odst. 1 s. ř. s. rozšířenému senátu, neboť dospěl k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2003, čj. 5 A 90/2002-28.*)

Ve věci vedené pod sp. zn. 5 A 90/2002 Nejvyšší správní soud rozhodoval o žalobě občanského sdružení A. proti rozhodnutí stejného žalovaného. Tuto žalobu Nejvyšší správní soud odmítl pro opožděnost. Svůj závěr soud zbudoval na tom, že rozhodnutí o odvolání doručuje účastníkům řízení vždy ten správní orgán, který ve věci rozhodl; je přitom nerozhodné, který způsob doručování byl zvolen. Smyslem vyvěšení rozhodnutí i na obecním úřadě, jehož územního obvodu se týká (§ 48 odst. 1 vyhlášky č. 132/1998 Sb., kterou se provádějí ně-

kerá ustanovení stavebního zákona), není doručit rozhodnutí odvolacího orgánu účastníkům řízení, ale informovat fyzické a právnické osoby v územním obvodu obce o výsledku odvolacího řízení; toto vyvěšení nemá právní účinky doručení.

Naopak druhý senát Nejvyššího správního soudu projednávající aktuální věc sp. zn. 6 A 100/2002 předložil věc rozšířenému senátu s názorem, že stavební zákon obsahuje v § 143 odst. 1 písm. d) dostatečně srozumitelné a určité zákonné zmocnění k tomu, aby Ministerstvo pro místní rozvoj podrobněji upravilo „podrobnosti postupu při územním rozhodování“, jehož součástí je bezpochyby oznamování územního rozhodnutí. Ministerstvo pro místní rozvoj tohoto zmocnění využilo a vydalo vyhlášku č. 132/1998 Sb.; její ustanovení § 48 odst. 1, které provádí § 42 odst. 2 stavebního zákona, pak nevzbuzuje pochybnosti o tom, že rozhodnutí doručované veřejnou vyhláškou se vyvěsí na úřední desce obecního úřadu, jehož územního obvodu se rozhodnutí týká, a na úřední desce správního orgánu, který jej vydal. O tomto závěru svědčí jednak souřadná spojka „a“, jednak pořadí obou institutů: z něj plyne, že primární význam má vyvěšení na úřední desce obecního úřadu. Vedle toho smyslem institutu doručování, a to i formou vyhlášení na úřední desce, je seznámení dotčených subjektů

*) *Nepublikováno.*

s konkrétním rozhodnutím. Účel tohoto institutu bude v daleko větší míře naplněn vyvěšením v místě přístupném pro dotčené subjekty, tj. na úřední desce obecního úřadu, jehož územního obvodu se rozhodnutí týká. Druhý senát rovněž citací z poučení napadeného rozhodnutí upozornil na to, že i žalovaný správní orgán vycházel z toho, že k doručení dochází až vyvěšením na úředních deskách obou orgánů.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu setrval na právním názoru již vyjádřeném v rozhodnutí ze dne 4. 7. 2003, čj. 5 A 90/2002-28, a dovedl, že vyvěšení územního rozhodnutí s účinky doručení se děje jen na úřední desce toho orgánu, který napadené rozhodnutí vydal.

Z odůvodnění:

K posouzení tu je především vzájemný vztah ustanovení § 42 odst. 2 stavebního zákona a k němu vydané prováděcí vyhlášky.

Zákon v dovolaném ustanovení (nyní ve znění zákona č. 83/1998 Sb.) normuje: „Veřejnou vyhláškou se oznámí územní rozhodnutí o umístění liniové stavby, a v odůvodněných případech též o umístění stavby zvláště rozsáhlé, s velkým počtem účastníků řízení, jakož i rozhodnutí o využití území, rozhodnutí o chráněném území nebo o ochranném pásmu a rozhodnutí o stavební uzávěře, týká-li se rozsáhlého území. Doručení se provede vyvěšením územního rozhodnutí po dobu 15 dnů způsobem v místě obvyklým. Poslední den této lhůty je dnem doručení.“

Stavební zákon obsahuje zmocňovací ustanovení § 143 odst. 1 písm. d), podle něhož Ministerstvo pro místní rozvoj vy-

dá obecně závazné právní předpisy, které „podrobněji upraví podrobnosti postupu“ mj. při územním rozhodování.

S poukazem na toto zmocnění vydalo Ministerstvo pro místní rozvoj vyhlášku č. 132/1998 Sb. Ta v § 48 odst. 1 stanoví: „Doručuje-li se rozhodnutí nebo jiné opatření veřejnou vyhláškou, písemnost se vyvěsí na úřední desce obecního úřadu, jehož územního obvodu se týká, a správního orgánu, který rozhodnutí nebo jiné opatření vydal. Na písemnosti se označí orgán, který ji vyvěsil, uvedou se data jejího vyvěšení a sejmutí a opatří se podpisem oprávněné osoby.“

Je očividné, že způsob oznámení územního rozhodnutí veřejnou vyhláškou je v shora citovaných ustanoveních pojat rozdílně. O tom, že by se rozhodnutí mělo vyvěšovat také na úředních deskách obecních úřadů, zákon nic nepraví, tím méně, že by – jak druhý senát dovozuje v návrhu na rozhodnutí rozšířeného senátu – takové vyvěšení mělo účinky doručení. Naproti tomu vyhláška povinnost vícero vyvěšení s účinky doručení, jak se zdá, předpokládá.

Je proto na místě nejprve připomenout vztah obou právních předpisů a poukázat na jejich závaznost pro soud ve smyslu čl. 95 odst. 1 Ústavy. Přihlédnout je třeba přitom i k obecnému ustanovení o doručování veřejnou vyhláškou (§ 26 odst. 2 správního řádu: „Doručení veřejnou vyhláškou se provede tak, že se písemnost vyvěsí po dobu 15 dnů způsobem v místě obvyklým. Poslední den lhůty je dnem doručení.“).

Právní řád České republiky tvoří vedle zákonů a mezinárodních smluv i nařízení jako akty podzákonné, abstraktní, obecné a jednostranné. Takovým naříze-

ním je typicky vyhláška ministerstva (čl. 79 odst. 3 Ústavy).

Protože vyhláška je podzákoným právním předpisem, musí být – jak ukládá Ústava – vydána „na základě a v mezích“ zákona. Jde tu toliko o republikování a ústavní vyjádření starých zásad vyvěrajících z podstaty dělby moci, které lze stručně charakterizovat: nařízení musí být vydáno *secundum et intra legem*. Tyto principy znamenají, že exekutiva nejen že nesmí bez výslovného dovolení zákonodárce stanovit nic dalšího či nového o právních vztazích nebo jiné materii upravené zákonem, ať již shledaná mezera v zákoně se stala nedopatřením nebo záměrně (zákaz úpravy *praeter legem*), ale i tam, kde je výslovně dovoleno výkonné moci vydat nařízení k provedení zákona, může být provedeno jenom to, co zákonodárce výslovně označil (zpravidla výčtem jednotlivých zákonných ustanovení shrnutých v ustanoveních zmocňovacích, anebo přímo v jednotlivých ustanoveních zákona, někdy oběma způsoby současně), a nic jiného; konečně – a to zejména – už pojmově z výrazu „provedení zákona“ plyne, že nařízení nesmí zákonu odporovat, nesmí jít *contra legem*. Pro doplnění se poznamenává, že vláda k vydání svého nařízení zákonné zmocnění sice nepotřebuje (její zmocnění je generálně založeno článkem 78 Ústavy), nicméně i nařízení vlády musí respektovat účel („k provedení zákona“) a zákaz úpravy *praeter legem* („v jeho mezích“).

Právní život však nezřídka přináší situace, kdy dojde k vydání nařízení, které (nebo častěji některá jeho ustanovení) se neopírá o výslovné zákonné zmocnění, nebo takové zmocnění překračuje, anebo úprava jde „nad zákon“ (vyhláškou je upraveno něco, co by vyžadovalo

zákonnou úpravu, která však chybí) nebo proti němu (vyhláška např. upraví podrobnosti při plnění povinnosti, o které zákon vůbec nemluví a nelze ji z něj dovodit, případně takovou povinnost vyhláška sama stanoví, resp. vyhláška odpírá, oslabuje či podmiňuje subjektivní oprávnění, aniž by to zákon umožňoval).

V situacích právě naznačených, tedy tam, kde se dostává do rozporu zákon s nařízením, je postavení soudce výjimečné v tom, že soudce (na rozdíl od orgánu exekutivy) je vázán pouze zákonem. Jen on je oprávněn nařízením v takovém případě nerespektovat (čl. 95 odst. 1 Ústavy) a použít pouze zákon. Nejde o abstraktní přezkoumání zákonnosti podzákonného předpisu a jeho zrušení, o čemž se zatím vedou úvahy jen *de lege ferenda* (provedení čl. 87 odst. 3 Ústavy), ale posouzení jeho aplikovatelnosti se závazností pro projednávanou věc (srov. k tomu např. nález Ústavního soudu uveřejněný pod č. 168 ve sv. 24 Sb. ÚS).

Důsledek zjištěného rozporu zákona a nařízení k jeho provedení vydaného je tu jasný: soud nejenže nemusí takové nařízení (nebo jeho jednotlivé ustanovení) použít, ale použít je ani nesmí; aplikuje pouze zákon a v důvodech svého rozhodnutí vyloží, proč považoval nařízení za jsoucí v rozporu se zákonem.

Až potud není vcelku věc sporná a nauka i praxe takové řešení obecně přijímají. Na okraj lze poznamenat, že z hlediska budoucího vývoje zákonodárství bude zřejmě třeba hledat řešení praktičtější, neboť vyslovení nezákonnosti nařízení soudem v jednotlivé věci se může stát nejvyšším precedentským, který nemá obecnou závaznost, a jiné soudy mohou o takové otázce judikovat opačně. V jiných případech pak soudy sice mohou obecně a jednotně od-

mítat užití některého ustanovení z kontroverzního nařízení, nicméně orgány veřejné správy budou povinny takového ustanovení při svém rozhodování i nadále dbát, neboť jsou jím ve své rozhodovací činnosti vázány (s výjimkou případů, kdy tato vázanost je přetržena rozhodnutím soudu, který se v konkrétní věci o nezákonnosti nařízení vyslovil).

K řešení vlastního problému je nutné předeslat, že obecná úprava oznamování správních rozhodnutí je obsažena v § 51 spr. ř. Z něj vyplývá, že rozhodnutí se „oznamuje“ a toto oznámení se děje buď „doručením“ nebo – za přítomnosti účastníka řízení – „vyhlášením“. Zvláštním ustanovením k této obecné úpravě je pak ustanovení § 26 spr. ř. o doručení zvláštní formou – veřejnou vyhláškou. Uskuteční se tehdy, nejsou-li správnímu orgánu účastníci nebo jejich pobyt známi, anebo tehdy, stanoví-li to zvláštní předpis (tímto zvláštním předpisem je nepochybně také ustanovení § 42 stavebního zákona). Ustanovení § 26 odst. 2 spr. ř. pak stanoví vlastní techniku takového doručení (viz citace shora, na první pohled téměř shodně jako ve stavebním zákoně).

Je tu však několik významných odchylek, které svědčí o tom, že úprava veřejné vyhlášky ve stavebním zákoně musela být provedena a nepostačilo o této otázce pomlčet (pak by se užilo obecného ustanovení správního řádu). Bylo zejména zapotřebí právně oddělit doručení (a postavit najisto jeho okamžik) od pouhého veřejně publikovaného oznámení o tom, že rozhodnutí bylo vydáno (oznámení). Správní řád této potřebě nevyhovuje.

Především správní řád označuje § 26 marginální rubrikou „Doručení veřejnou vyhláškou“; stavební zákon užil pod

§ 42 marginální rubriky „Oznámení územního rozhodnutí“. Samotné ustanovení § 42 upravuje ve skutečnosti dvojí problematiku: jednak „oznamování“ rozhodnutí (prvá věta „Veřejnou vyhláškou se oznámí rozhodnutí...“), jednak „doručování“ (druhá věta „Doručení se provede vyvěšením rozhodnutí.“). Chybí tu tedy afinita se správním řádem, který mluví o „doručení veřejnou vyhláškou“. Tento rozdíl není jen výsledkem výkladu gramatického či jazykového, ostatně často napadaného pro svou nedostatečnost, ale představuje i významový věcný posun a je výrazem snahy zákonodárce o zpřesnění po zkušenostech s aplikací obecného procesního předpisu.

Rozdíl mezi správním řádem z roku 1967 a stavebním zákonem z roku 1976 má rozšířený senát za logický: na jedné straně tu je vyjádřen veřejný zájem na tom, aby co nejširší okruh zainteresovaných osob měl možnost seznámit se s tím, že o určité věci bylo vydáno rozhodnutí (rozhodnutí bude proto „oznámeno veřejnou vyhláškou“), na straně druhé stejný zájem cílí k tomu, aby okamžik doručení byl postaven najisto a nezpochybnitelně a nebyl oddalován náhodnými okolnostmi nebo dokonce neochotou orgánu obce (pro kterou také nezřídkla bývá vydané rozhodnutí nepříznivé); proto další věta jednoznačně stanoví, že „doručení se provede“.

Rozdíl je také v tom, že „doručení“ je podle stavebního zákona nutno provést vyvěšením rozhodnutí samotného; oznámení se proti tomu děje vyhláškou a zákon už nestanoví, že obsahem vyhlášky musí být samotné rozhodnutí. Co má být obsahem vyhlášky, stavební zákon ale nestanoví, byť v praxi se zpravidla do vyhlášky pojímá celý nebo aspoň podstatný obsah rozhodnutí.

Úprava dvou právních institutů („oznámení“, a naproti tomu „doručení“) je v § 42 odst. 2 stavebního zákona zřetelně záměrná s cílem vyloučit užití ustanovení § 26 spr. ř. Jinak řečeno: stavební zákon přidává zvláštní formu, „oznámení veřejnou vyhláškou“, která slouží jednoznačně k informování obecnosti, ale neplní účinky doručení.

Praktické důvody, které svědčí výkladu, že doručení se má odehrát v jediném okamžiku, jsou nasnadě. Na doručení se upíná běh různých lhůt – mezi jiným i běh lhůty pro podání správní žaloby, a také další právní důsledky. Učinit okamžik doručení nejistým tím, že bude „doručováno“ v různých dnech mnohdy s velkým rozptylem, možnost i záměrné manipulace s okamžikem vyvěšování atd. by pak vedlo jen k úvahám jsoucím už zcela mimo rámec zákona – zda totiž ono „správné“ doručení, na které se budou upínat právní důsledky, je „prvním“ nebo „posledním“ atp. Zákonodárci nelze podsouvat zájem na vytváření právní nejistoty.

Pak ovšem vyhláška (odchylně od dřívější úpravy) změněním a nesprávným spojením pojmů provádí něco, co v zákoně vůbec není („Doručuje-li se rozhodnutí... veřejnou vyhláškou...“).

Také historický vývoj svědčí tomuto výkladu. Původní prováděcí vyhláška (č. 85/1976 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení a stavebním řádu) upravovala správně a v souladu se zmocňovacím ustanovením zákona toliko podrobnosti týkající se oznamování (srov. její § 58); o „doručování“ se prováděcí předpis vůbec nezmiňoval (!), neboť to je dostatečně upraveno zákonem. Posun nesprávným směrem nastal až ve vyhlášce č. 132/1998 Sb., která ji nahradila. Ne-

přípustnou zkratkou či nesprávným pochopením zákona se pak v jejím § 48 objevila již citovaná věta „Doručuje-li se rozhodnutí veřejnou vyhláškou...“, ačkoli název ustanovení zůstal týž jako ve vyhlášce č. 85/1976 Sb., totiž „Oznámení veřejnou vyhláškou“, čímž se od účinnosti vyhlášky č. 132/1998 Sb. mj. dostalo do rozporu označení příslušného paragrafu s jeho obsahem a nová prováděcí vyhláška již upravuje něco jiného.

Lze tedy učinit první závěr: jazykový, historický i systematický výklad svědčí tomu, že stavební zákon v § 42 upravuje dva právní instituty („oznámení“ a „doručení“); že „oznámení veřejnou vyhláškou“ je pouhým intimátem a nejde o právní pojem identický s pojmem „oznámení rozhodnutí“ v § 51 spr. ř.; že původní prováděcí vyhláška prováděla jen ustanovení o „oznámení“, zatímco v nové vyhlášce se objevila – v rozporu s označením – namísto toho úprava „doručování“.

Připomíná se, že zmocňovací ustanovení zůstalo v obou případech stejné, totiž „upravit podrobnosti postupu“.

Při vlastním poměření obou dotčených ustanovení zákona a vyhlášky se tak především rozšířený senát dobral zjištění, že z ustanovení § 42 odst. 2 stavebního zákona nelze dovodit vůbec povinnost vyvěšovat vydané územní rozhodnutí na více místech s účinkem doručení.

Při posouzení, zda (nová) úprava § 48 vyhlášky č. 132/1998 Sb. je v souladu se zákonem, dospěl rozšířený senát k závěru, že tato úprava je úpravou *contra et praeter legem*:

Právní institut doručování je v každém procesním předpise jedním z klíčo-

vých a bývá detailně upravován (postačí připomenout např. kazuistickou úpravu v současném občanském soudním řádu, kde doručování a postup při něm zahrnuje na dvacet paragrafů). Na doručování se upínají ty nejdůležitější důsledky vrchnostenského rozhodování orgánů státní moci (možnost podat opravný prostředek, správní nebo jinou žalobu, formální i materiální právní moc, vykonatelnost): obecně řečeno doručením vznikají, zanikají nebo se mění práva a povinnosti účastníků řízení. Proto je úprava doručování a postupu při něm vždy vyhrazována zákonu. Odchytky od obecných procesních řádů jsou jistě možné; musí se však rovněž stát zákonem.

Z ustanovení § 42 odst. 2 stavebního zákona (věta druhá a třetí o doručování), jak uvedeno, plyne, že zákonodárce nepředpokládal, že by mělo být doručováno na více místech. To plyne nejen z užití jednotného čísla („doručení se provede“ *a contr.* „doručování se provede“, „způsobem v místě obvyklým“ *a contr.* „v místech vyvěšení obvyklých“), což je koneckonců legislativní úzus, ale i z toho, že zákonodárce zjevně vůbec nepředpokládal, že by tu mělo běžet několik (nebo několik desítek) lhůt; logicky se pak nabízí již nadhozená otázka, která lhůta je vlastně ta „správná“, jejíž poslední den způsobí „doručení“; nabízí se tu několik hypotetických řešení (např. vyvěšení u orgánu, který rozhodnutí vydal, časově prvé – nebo naopak časově poslední – vyvěšení atp.). Tak zásadní otázky by pro jejich důležitost musel upravit zákon, neboť tu jde o podstatný zásah do právní sféry účastníků řízení; naprosto je nelze ponechat k úpravě prováděcímu předpisu. To zákonodárce neudělal a prováděcí vyhláška z roku 1976 se o to ani nepokusila; ostatně ani vyhláška č. 132/1998 Sb., která smísila a převrátila

pojmy „oznámení“ a „doručení“, tyto otázky vůbec neřešila.

Uvažování o tom, že doručování se děje na více místech, je ale i věcně nesprávné a popírá vlastní smysl zkoumaného právního institutu:

Volí-li zákonodárce tento speciální postup doručování rozhodnutí, dělá to proto, že účastníci řízení mu nejsou známi (nebo nejsou všichni známi), není znám jejich pobyt, případně navíc je doručování obvyklou cestou náročné technicky i finančně. Pak je ovšem právě v takovém případě důvodem speciálního případu doručování snaha naznačený problém eliminovat a doručit pouze jednou (a uvést současně vhodným způsobem vydané rozhodnutí v obecnou známost, „oznámit“ jej, ovšem bez účinků doručení), a nikoli vyvolat problém další (rozesílat rozhodnutí k doručení na další místa, jichž mohou být u liniových staveb desítky či stovky) s novými problémy, které se tu nabízejí. Doručoval (vyvěšoval s účinky doručení) by v takovém případě o své újmě někdo (zřejmě obecní úřad), kdo by se tak stával pseudosubjektem správního řízení (není ale správním orgánem, účastníkem, dotčenou osobou...). Zákon (ani vyhláška) ostatně neupravuje jeho povinnosti, odpovědnost, důsledky vadného postupu při takovém doručování atp.

Jen pro úplnost se dodává, že i návrh nového správního řádu (§ 26) odlišuje vyvěšení s účinkem doručení a vyvěšení s účinkem informačním. Výslovně vychází z toho, že vyvěšení s účinky doručení se děje pouze na jediném místě, a to u orgánu, který rozhodnutí vydal a má také povinnost jej doručit. Současně se stanoví jeho povinnost rozhodnutí dodat v den vyvěšení také obecním úřadům dotčených

obcí, které jsou povinny rozhodnutí vyvěsit po dobu 15 dnů na úředních deskách.

Lze tedy uzavřít, že právní úprava § 48 odst. 1 vyhlášky č. 132/1998 Sb. překročila zákonné zmocnění § 143 odst. 1 písm. d) stavebního zákona, neboť nad rámec zákona upravila podrobnosti při „doručování veřejnou vyhláškou“; takový právní institut zákon nezná. A dále: zatímco zákon ukládá jediné doručení, stanoví vyhláška povinnost doručovat v každém dotčeném územním obvodu. Je tedy tato úprava v rozporu se zákonem a překračuje jeho meze. Soud proto takovou právní úpravu neužije (čl. 95 odst. 1 Ústavy); použije ustanovení § 42 odst. 2 stavebního zákona, nikoli zmíněné ustanovení prováděcí vyhlášky.

Zvláštní problém k řešení v konkrétní věci tu ovšem vyvstal ještě jinde:

V rozhodované věci bylo napadené (odvolací) rozhodnutí Ministerstva pro místní rozvoj (z 29. 4. 2002) doručováno vyvěšením územního rozhodnutí. Žalovaný jej vyvěsil v době od 2. do 17. 5. 2002 a dále bylo vyvěšeno na úřední desce Úřadu městské části Praha 4 v době od 13. do 29. 5. 2002. Žaloba, resp. obě žaloby byly podány dne 29. 7. 2002.

Poučení v rozhodnutí uvádí, že „Rozhodnutí se ... oznamuje ... veřejnou vyhláškou. Doručení se provede vyvěšením územního rozhodnutí po dobu 15 dnů na úřední desce Ministerstva pro místní rozvoj, dále na úřední desce Úřadu městské části ... Poslední den lhůty je dnem oznámení rozhodnutí“. Zjevně tedy správní orgán vyšel z toho, že k řádnému doručení je třeba vyvěsit rozhodnutí na obou místech. Žalobce z tohoto poučení vyšel a využil k podání žaloby lhůtu pro sebe prospěšněji.

Názor rozšířeného senátu shora vyloučený, užít na posuzovanou věc bez dalšího, by znamenal, že – přestože se žalobce řídil poučením správního orgánu, jehož se mu dostalo – žaloba by byla podána opožděně, protože lhůta pro její podání se odvíjí pouze od vyvěšení, které se stalo na úřední desce orgánu, jenž napadené rozhodnutí vydal.

Takové užití názoru jinak správného by ovšem bylo na újmu účastníka, který se řídil – byť mylným – poučením správního orgánu v důvěře v jeho správnost. Nejvyšší správní soud tu nemá důvod odchýlit se od četné starší judikatury, která vesměs pardonovala zmeškání lhůty, k němuž došlo nesprávným poučením v rozhodnutí správního orgánu. Na proužtu tu proto postačí odkázat na rozhodnutí bývalého Nejvyššího správního soudu, pokrývající širokou škálu různých případů:

Tak např. ve věci Boh. F 1383/23 nalézal Nejvyšší správní soud, že „Stížnost k nejvyššímu správnímu soudu není opožděná, byla-li strana žalovaným úřadem nesprávně poučena o místě podání a o lhůtě ke stížnosti a bylo-li tím opoždění zaviněno“. Podobně ve věci Boh. F 1090/23 vyslovil Nejvyšší správní soud, že „Zavinil-li úřad nesprávným poučením strany, že může u něho podat stížnost k nejvyššímu správnímu soudu, zmeškání 60denní lhůty, nemůže to být straně na újmu“. Podobně k tomu srov. dále např. Boh. A 1673/22, Boh. F 4255/28, F 1008/22, 1221/23, A 642/20 aj. Z vývoje judikatury je zřejmé, že Nejvyšší správní soud I. ČSR důsledně poskytoval v těchto případech ochranu účastníkům řízení před nepříznivými důsledky vadných poučení v naříkaných rozhodnutích a nesledoval již praxi soudu vídeňského zčásti odchýlnou. Rakouský správní soud v ně-

kterých rozhodnutích zastával názor, že vadné poučení nemá pro posouzení včasnosti stížnosti význam – viz např. Exel 758 a plenární 760, 2232, Budwinski 7070; praxe vídeňského soudu byla ovšem nesjednocená, protože se vyskytovaly i nálezy, k nimž se po roce 1918 přiklonil také soud československý a s nimiž se ztotožňuje i toto usnesení (např. Exel 757, 2231 – citováno podle publikace Zdeňka Rádl: Nejvyšší správní soud I., Kompas Praha 1933).

K druhému spornému právnímu problému proto rozšířený senát uzavřel, že účastníku řízení nemůže být na újmu, řídil-li se nesprávným poučením v rozhodnutí, které napadá.

Vyřešením obou sporných otázek je vyčerpána pravomoc rozšířeného senátu; rozhodnout o věci samé v meritu pak náleží senátu příslušnému podle rozvrhu práce, jemuž se současně spisy vrací.

(*aza*)

450

Správní řízení: nedostatek řádného doručení rozhodnutí

k § 25 odst. 3 správního řádu

Nedostatek řádného doručení napadeného správního rozhodnutí žalobci spočívající v tom, že rozhodnutí bylo v rozporu s ustanovením § 25 odst. 3 správního řádu doručeno přímo jemu, a nikoli jeho zástupci, brání bez dalšího projednání žaloby; takový nedostatek je však odstranitelný. Soud proto nejprve uloží správnímu orgánu řádně doručit napadené rozhodnutí a teprve po jeho doručení pokračuje v řízení o žalobě. Samotná vada doručení není důvodem k odmítnutí žaloby pro předčasnost.

(Podle rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, čj. 2 As 27/2004-78)

Věc: Danuše H. v P. proti Ministerstvu zdravotnictví, hlavnímu hygienikovi ČR o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobkyně.

Městský soud v Praze dne 23. 11. 2003 zamítl žalobu, kterou žalobkyně brojila proti rozhodnutí hygienika hlavního města Prahy ze dne 27. 12. 2002, jímž bylo zamítnuto její odvolání proti rozhodnutí městského hygienika ze dne 2. 12. 2002. Tímto rozhodnutím správní orgán I. stupně uložil žalobkyni za překročení hygienických limitů hluku pokutu ve výši 50 000 Kč. Městský soud v Praze v rozsudku konstatoval, že žalobou napadené rozhodnutí nemusí být v právní moci, a není tedy rozhodné, že nebylo doručeno

právnímu zástupci žalobkyně, ale přímo jí. Po této úvaze se žalobou zabýval věcně. Žalobní námitky porušení procesních předpisů za důvodné neuznal a skutek shledal dostatečně prokázaným.

Rozhodnutí Městského soudu v Praze napadla žalobkyně (dále „stěžovatelka“) kasační stížností. Za nesprávný označila závěr o námitce nedostatku právní moci žalobou napadeného správního rozhodnutí. Žalobu lze podat podle § 72 odst. 1 s. ř. s. do dvou měsíců od oznámení rozhodnutí.

Stěžovatelce ovšem rozhodnutí oznámeno nebylo, neboť si pro správní řízení zvolila zástupce, kterému žalovaný rozhodnutí nedoručil. Sice podala žalobu, ale to jen z obavy ze zmeškání lhůty. Povinnost doručit rozhodnutí zástupci je základní povinností ve správním řízení a v jejím nerespektování stěžovatelka spatřuje porušení svých práv v řízení před soudem a nerovnováhu v postavení účastníků soudního řízení. Proti rozsudku vznesla i námitky věcné (neobjektivní měření hluku apod.).

Žalovaný v písemném vyjádření ke kasační stížnosti k námitce nedostatku doručení uvedl, že rozhodnutí bylo doručeno přímo stěžovatelce. Tento postup přitom byl v souladu s ustanovením § 25 odst. 3 správního řádu, podle něhož se zástupci účastníka doručuje pouze tehdy, má-li plnou moc pro celé řízení. V daném případě byla plná moc udělena až pro řízení odvolací.

Druhý senát Nejvyššího správního soudu se po předběžné poradě v otázce posouzení předčasnosti chtěl odchýlit od právního názoru dosud zastávaného (názor vyjádřený 3. senátem Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 5 A 72/2002^{*)}). Usnesením ze dne 2. 9. 2004 tedy předložil věc podle § 17 odst. 1 s. ř. s. rozšířenému senátu.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc tomuto soudu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

Důvodnost kasační stížnosti posoudil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.), při-

čemž rozhodným důvodem je posouzení otázky předčasnosti žaloby.

K tomu ze správního spisu vyplynulo, že městský hygienik zahájil správní řízení proti stěžovatelce dne 25. 9. 2002 a rozhodnutí vydané po provedeném řízení jí dne 2. 12. 2002 doručil. Odvolání podala stěžovatelka prostřednictvím advokáta; současně předložila plnou moc, kterou mu udělila dne 17. 2. 2002. Rozhodnutí o odvolání ze dne 27. 12. 2002 bylo doručeno do vlastních rukou stěžovatelce dne 31. 12. 2002, jejímu zástupci nikoliv. Žaloba byla podána u Městského soudu v Praze dne 27. 2. 2003.

Za nerozhodnou je třeba považovat argumentaci žalovaného, že správní orgán nebyl povinen doručovat rozhodnutí zástupci stěžovatelky z důvodu, že se nejednalo o zastoupení pro celé správní řízení. Podle § 25 odst. 3 správního řádu se skutečně písemnost doručuje pouze zástupci, má-li účastník zástupce pro celé řízení. Celým řízením však nelze rozumět řízení od jeho zahájení do pravomocného ukončení, ale řízení od prokázání zastoupení správnímu orgánu podle § 17 odst. 4 správního řádu do jeho ukončení. Pojem „pro celé řízení“ totiž není vymezením rozsahu řízení, ale rozsahu zastoupení, kdy opakem zastoupení pro celé řízení je zastoupení pouze pro některý jednotlivý úkon či více vymezených úkonů (např. pro sepsání odvolání). Plná moc předložená stěžovatelkou ve správním řízení je svým obsahem plnou mocí pro celé řízení. Rozhodnutí o odvolání tedy mělo být doručeno jejímu zástupci, a to se nestalo.

Jak vyplývá ze soudního řádu správního, především z ustanovení § 72 odst. 1, podání žaloby, zejména pokud se týká

^{*)} *Nepublikováno.*

lhůty dle tohoto ustanovení, je vázáno na oznámení napadeného správního rozhodnutí. Nedostatek řádného doručení tohoto rozhodnutí příslušnému účastníkovi řízení (žalobci), spočívající v tom, že rozhodnutí bylo v rozporu s ustanovením § 25 odst. 3 správního řádu doručeno přímo účastníkovi řízení, a nikoli jeho zástupci, brání rozhodnutí o žalobě (přezkoumání vlastního napadeného správního rozhodnutí). Jestliže žaloba přes tuto vadu doručení správního rozhodnutí byla podána, jedná se o nedostatek žaloby (nedostatek podmínky řízení) odstranitelný. Samotná tato skutečnost (vada doručení) není bez dalšího důvodem k odmítnutí žaloby pro předčasnost [§ 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s.]. Pokud soud, u kterého byla podána taková žaloba, zjistí - obvykle z vyžádaného správního spisu žalovaného - že rozhodnutí nebylo zástupci žalobce doručeno, uloží usnesením žalovanému doplnit spis (řízení) o doklad o doručení rozhodnutí tomuto zástupci účastníka řízení. Protože teprve tímto doručením bylo napadené správní rozhodnutí řádně oznámeno, plyne až od tohoto okamžiku lhůta k případnému rozšíření žaloby na

dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo k rozšíření o další žalobní body (§ 71 odst. 2 věta třetí s. ř. s.). Z hlediska těchto právních závěrů není podstatné, zda žalobu podal přímo příslušný žalobce, nebo jeho zástupce, který zastupoval žalobce ve správním řízení (a který se o napadeném rozhodnutí dozvěděl jinak než na základě řádného doručení). Jen takto je možno na jedné straně plně respektovat ustanovení § 25 odst. 3 správního řádu a zároveň i plně chránit práva dotyčného účastníka řízení (žalobce).

Protože tedy v daném případě bylo rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 23. 10. 2003 rozhodnuto o věci samé (o žalobě), aniž byla naznačeným způsobem odstraněna vada žaloby (podmínka řízení), nezbylo než na základě kasační stížnosti tento rozsudek zrušit a věc vrátit tomuto soudu k dalšímu řízení. Za této procesní situace nebyl důvod, aby se Nejvyšší správní soud zabýval i dalšími skutečnostmi uvedenými v kasační stížnosti, které se dotýkají přezkoumání vlastního rozhodnutí správního orgánu (žalovaného).

(oda)

451

Volby: neplatnost volby kandidáta

k § 90 soudního řádu správního

Ze samotné skutečnosti evidence osoby v seznamech spolupracovníků bývalé Státní bezpečnosti v kategorii „důvěrník“ nelze spolehlivě a bez jakýchkoli pochybností usoudit na vědomou spolupráci s příslušníky bývalé Státní bezpečnosti.

(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 11. 2004, čj. Vol 8/2004-35)

Prejudikatura: srov. náleží Ústavního soudu ČSFR sp. zn. Pl. ÚS 1/92.

Věc: Zbyšek D. v Z. proti MUDr. Milanu Š. a Státní volební komisi o neplatnost volby kandidáta ve volbách do Senátu Parlamentu České republiky.

Návrhem z 21. 10. 2004 se navrhovatel domáhal vyslovení neplatnosti volby MUDr. Milana Š. v doplňovacích volbách do Senátu Parlamentu České republiky konaných dne 8. a 9. 10. 2004 ve volebním obvodě č. 54. Návrh zdůvodnil tím, že zvolený kandidát byl nesprávně označen na volebním lístku jako člen KDU-ČSL, ačkoliv jím již nebyl, čímž uvedl voliče v prvním i ve druhém kole těchto voleb v omyl a způsobil tím takové porušení zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „volební zákon“), které mohlo zásadním způsobem ovlivnit výsledky hlasování a tím i výsledky volby jmenovaného. MUDr. Milan Š. byl podle navrhovatele přihlášen do těchto voleb politickou stranou KDU-ČSL s tím, že se jedná o jejího člena, a zůstal jím i po celou dobu volební kampaně. Přitom v průběhu volební kampaně i v průběhu voleb řada českých médií přinesla informace, že jmenovaný kandidát je registrován v materiálech bývalé třetí Správy Státní bezpečnosti (dále jen „StB“) jako její spolupracovník v kategorii „důvěrník“. Vzhledem k tomu, že při vstupu do registrované politické strany KDU-ČSL i při přijetí nových stanov této politické strany zamlčel tuto okolnost, nemohl by dle názoru navrhovatele v době podání přihlášky k volbám, v době voleb a v době okamžiku svého zvolení být členem této politické strany. Navrhovatel se domnívá, že členství MUDr. Milana Š. po zjištění, že kandidátovo prohlášení podle § 3 odst. 2 Stanov KDU-ČSL nebylo pravdivé, zaniklo do minula, event. dnem učinění tohoto nepravdivého prohlášení. Ve svém návrhu poukazuje na článek v Lidových novinách ze dne 20. 10. 2004, ve kterém oznámil kandidát tuto překážku členství stranickým funkcionářům pravděpodobně teprve až 4. 10. 2004 na základě předchozí medializace

své kauzy, tedy před prvním kolem doplňovacích voleb. Domnívá se, že tímto dnem, tj. 4. 10. 2004, mohlo dojít k zániku členství MUDr. Milana Š. v KDU-ČSL. Protože přihláška do voleb však obsahovala údaj, že se jedná o člena této politické strany, a tato skutečnost byla spojována se jménem kandidáta po celou dobu volební kampaně, přičemž tento údaj byl uveden také na hlasovacích lístcích, uvedl tím MUDr. Milan Š. voliče v prvním i ve druhém kole voleb v omyl a způsobil tím takové porušení volebního zákona, které mohlo zásadním způsobem ovlivnit výsledky volby tohoto kandidáta.

Státní volební komise k dožádání soudu sdělila, že svým usnesením č. 38 z 11. 10. 2004 vzala na vědomí celkové výsledky prvního kola doplňovacích voleb do Senátu Parlamentu ČR, které ve volebním obvodě č. 54 (Znojmo) dopadlo tak, že jako druhý skončil MUDr. Milan Š. s počtem hlasů 4995, jako třetí Ing. Augustin F. se 4735 hlasy a jako první skončil Jaroslav P. s 5161 hlasy. Ve druhém kole těchto voleb do Senátu Parlamentu České republiky se MUDr. Milan Š. podle usnesení Státní volební komise č. 39 z 18. 10. 2004 umístil jako první s 6734 hlasy a Jaroslav P. se umístil na druhém místě s celkovým počtem hlasů 5896.

Odpůrce MUDr. Milan Š. a KDU-ČSL jako osoba zúčastněná na řízení se k návrhu vyjádřili tak, že jmenovaný nikdy nebyl, a to v jakékoliv formě, spolupracovníkem bývalé StB a nikdy tuto spolupráci nepřiřikal. Pokud jde o listiny uveřejněné v týdeníku Znojemský týden, z nichž podle navrhovatele vyplývá, že odpůrce byl registrován jako důvěrník StB, odpůrce odmítá jejich pravost a správnost. Je vlastníkem negativního lustračního osvědčení, čímž splnil podmínky pro členství v KDU-ČSL a pro možnost kandidovat do

zastupitelských orgánů. Společně uvádí, že členství MUDr. Milana Š. v KDU-ČSL nelze zpochybňovat, jak to činí navrhovatel, když tvrdí, že MUDr. Š. zamlčel při vstupu do KDU-ČSL spolupráci s StB. Údaj o členství v KDU-ČSL je podle vyjádření politické strany pravdivý a správný. Na přihlášce k registraci kandidátky k volbám byl uveden jako člen její strany, a toto členství trvalo nepřetržitě po celou dobu voleb a tak tomu je i v současné době. Soudy bylo předloženo osvědčení z 10. 8. 1993 a z 18. 10. 2004 o tom, že MUDr. Milan Š. nebyl evidován jako osoba uvedená v § 2 odst. 1 písm. a) nebo b) zákona č. 451/1991 Sb., kterým se stanoví některé další předpoklady pro výkon některých funkcí ve státních orgánech a organizacích České a Slovenské Federativní Republiky, České republiky a Slovenské republiky.

Nejvyšší správní soud návrh na neplatnost volby kandidáta zamítl.

Z odůvodnění:

Soud vycházel z příslušných ustanovení volebního zákona a Stanov KDU-ČSL, schválených Sjezdem KDU-ČSL konaným dne 8. a 9. 11. 2003, a registrovaných Ministerstvem vnitra pod čj. VS-3826/SDR/1-2001 dne 4. 12. 2003. Z § 87 odst. 5 volebního zákona vyplývá, že soud může vyslovit neplatnost volby kandidáta, pokud byla porušena ustanovení tohoto zákona způsobem, který mohl ovlivnit výsledek volby kandidáta. Podle § 16 odst. 2 volebního zákona musí volební kampaň probíhat čestně a poctivě, zejména nesmí být o kandidátech zveřejňovány nepravdivé údaje. Podle § 3 odst. 2 Stanov KDU-ČSL dochází k přijetí za člena strany na základě písemné přihlášky a prohlášení, že zájemce o členství nebyl kromě jiného členem

StB nebo spolupracovníkem StB. Členství v této politické straně mimo jiné zaniká zjištěním, že prohlášení o této skutečnosti není pravdivé [§ 4 odst. 1 písm. g) Stanov]. O zániku členství v KDU-ČSL musí být dotčený člen příslušným stranickým orgánem písemně vyrozuměn (§ 4 odst. 3 Stanov).

Při posuzování čestnosti a poctivosti vedení volební kampaně považuje Nejvyšší správní soud za rozhodující, zda odpůrce MUDr. Milan Š. sám anebo politická strana, na jejíž kandidátní listině kandidoval, zveřejnili nepravdivé údaje, které by voliče uvedly v omyl, což se údajně stalo registrací přihlášky k volbám, která byla opatřena mimo jiné údajem, že MUDr. Milan Š. je členem KDU-ČSL. Jelikož podle tvrzení navrhovatele došlo ke zveřejnění nepravdivých údajů tímto způsobem, zkoumal Nejvyšší správní soud, zda členství kandidáta existovalo po celou dobu od přihlášení do voleb až do jejich skončení.

Požadavek Stanov KDU-ČSL, že pro zánik členství je třeba zjištění, že prohlášení MUDr. Milana Š. ve smyslu § 3 odst. 2 Stanov KDU-ČSL nebylo pravdivé, nebyl v daném případě naplněn. Vzhledem k tomu, že Stanovy KDU-ČSL nepředpokládají pro zjištění, že členství ve straně zaniklo, žádné formální řízení, ve kterém má k takovému zjištění dojít autoritativním způsobem, je nutné, aby soud k takovému objektivnímu nezpochybnitelnému zjištění dospěl sám. Soud proto vyhodnotil jednotlivé články, které vycházely v tisku v průběhu volební kampaně i po jejím skončení, a dospěl k závěru, že obsahují pouze tvrzení o spolupráci uvedené osoby s StB v kategorii „důvěrník“. Vycházel přitom z nálezů Ústavního soudu ČSFR sp. zn. Pl. ÚS 1/92 (Sb. ÚS 92, č. 14, str. 56 a násl.), kte-

rým byl mimo jiné zrušen § 2 odst. 1 písm. c) a § 2 odst. 2 zákona č. 451/1991 Sb., kterým se stanoví některé další předpoklady pro výkon některých funkcí ve státních orgánech a organizacích České a Slovenské Federativní Republiky, České republiky a Slovenské republiky. V těchto ustanoveních bylo upraveno, že vědomou spoluprací se státní bezpečností se rozumí, že občan byl evidován v materiálech Státní bezpečnosti i jako důvěrník. Podle názoru Ústavního soudu ČSFR, na jehož judikaturu navazuje Ústavní soud České republiky, mohla být taková evidence osob založena i bez písemného závazku a jejich vědomí. Tento soud dále konstatuje, že evidence osob v této kategorii byla založena na osobním styku s vybranými kandidáty, přičemž tento styk měl sloužit „osobnímu poznání k ověření a prohloubení poznatků, které byly získány administrativní prověrkou a kontrarozvědnými prostředky“, přičemž takový styk měl být uskutečňován tak, „aby nebyla předem narušena konspirace budoucího tajného spolupracovníka a nebyly mu odhaleny formy a metody práce kontrarozvědky a skutečný důvod styku“ (směrnice č. A-oper-I-3 čl. 26 a následující). Právě tyto směrnice ukazují, že na vědomou spolupráci s příslušníky Státní bezpečnosti

u těchto osob nelze spolehlivě a bez jakýchkoli pochybností usoudit.

V dané věci nelze z podkladů, které Nejvyššímu správnímu soudu poskytl navrhovatel, ani z těch, které si soud obstaral sám, zcela jasně zjistit kvalitu kontaktu.

Z článků v tisku, na které navrhovatel odkazoval, nebylo tedy možné objektivně a nezpochybnitelně ověřit, že MUDr. Milan Š. vědomě spolupracoval s StB. Proto nelze tvrdit, že na základě uvedených skutečností mohlo dojít k zániku členství tak, jak to Stanovy KDU-ČSL předpokládají. Tím ani nelze dospět k závěru, že by došlo ve shora uvedených volebních dokumentech ke zveřejnění nepravdivých údajů ohledně členství v KDU-ČSL. Protože šlo o posouzení vztahu politické strany a jejího člena, Nejvyšší správní soud též přihlédl k vyjádření, ve kterém KDU-ČSL potvrzuje nepřetržité trvání členství MUDr. Milana Š. v této politické straně.

Na základě výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že nedošlo k porušení volebního zákona, a proto nevyhověl návrhu na vyslovení neplatnosti volby kandidáta MUDr. Milana Š. a návrh podle § 90 s. ř. s. zamítl.

(ras)

Interpretace a aplikace práva ve změněných společenských a právních podmínkách

Služební poměr vojáka z povolání: odchodné

k čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky

k § 30 zákona č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích (v textu též „zákon o mimosoudních rehabilitacích“)

k § 5 odst. 2 bodu 3 zákona č. 76/1922 Sb. z. a n., o vojenských požitcích zaopatřovacích

I. K výkladu a používání právních předpisů je nezbytné přistupovat nikoliv z hlediska doby jejich vzniku (doby minulé), ale z hlediska doby, kdy k interpretaci a aplikaci dochází. Soudobá Česká republika je demokratický právní stát, z kteréžto příčiny jsou imanentní součástí právních předpisů aplikovaných v dnešní době vždy i principy uznávané demokratickými právními státy.

II. Zanikl-li služební poměr vojáka z povolání v roce 1949 neplatně z důvodu politické perzekuce, hledí se na něj na základě nevyvratitelné právní domněnky stanovené v § 30 zákona č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích, tak, jako by byl propuštěn z reorganizačních důvodů. Vzhledem k tomu, že reorganizačním důvodům svým významem odpovídá pojem důvodů služebních, náleží takové vojenské osobě odchodné ve výši jednoročního služného podle § 5 odst. 2 bodu 3 zákona č. 76/1922 Sb. z. a n., o vojenských požitcích zaopatřovacích.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2004, čj. 6A 136/2000-43)

Prejudikatura: srov. Soudní judikatura ve věcech správních č. 523/1999 a č. 766/2001.

Věc: Oldřich E. v Ch. proti Ministerstvu vnitra o odchodné.

Žalobce podal dne 20. 2. 1994 žádost o přiznání a vyplacení odchodného a výslužného. Žádosti o odchodné Vojenský úřad sociálního zabezpečení nevyhověl rozhodnutím ze dne 14. 11. 1994, žádosti o výsluhový příspěvek potom rozhodnutím ze dne 9. 2. 1995. Rozhodnutí o zamítnutí žádosti o odchodné potvrdilo Ministerstvo obrany v odvolacím řízení rozhodnutím ze dne 14. 12. 1994, rozhodnutí o výsluhovém příspěvku pak dne 28. 2. 1995.

Vrchní soud v Praze rozsudkem ze dne 28. 8. 1997 zamítl žalobu žalobce, pokud se jí domáhal zrušení rozhodnutí o výsluhovém příspěvku, a pokud se domáhal zrušení rozhodnutí o odchodném, řízení zastavil. Vyslovil přitom právní názor, že z ustanovení § 30 zákona o mimosoudních rehabilitacích ani z ustanovení zákona č. 76/1959 Sb., o některých služebních poměrech vojáků (ve znění záko-

nů č. 226/1992 Sb. a č. 34/1995 Sb.) nelze dovodit, že osobám, které byly nezákonně propuštěny ze služebního poměru vojáka z povolání počátkem padesátých let, vznikl po účinnosti zákona č. 226/1992 Sb., tj. po 13. 5. 1992, nárok na výsluhový příspěvek a na odchodné podle § 33 a 33a zákona o některých služebních poměrech vojáků. Na druhou stranu však připustil, že není zřejmě sporu o tom, že i v době, kdy vojáci byli ze služebního poměru nezákonně propuštěni, tu existovala zcela jiná právní úprava takového poměru, která v té či oné míře řešila zabezpečení osob propuštěných z důvodů organizačních. Právní úprava I. ČSR (zákon č. 76/1922 Sb. z. a n., o vojenských požitcích zaopatřovacích) platila až do účinnosti zákona č. 33/1957 Sb., o sociálním zabezpečení příslušníků ozbrojených sil, a novelizace provedená zákonem č. 89/1952 Sb. (o důchodovém zaopětření příslušníků ozbrojených sil) nabyla účinnosti až 1. 1. 1953,

tedy poté, kdy byl služební poměr se žalobcem již ukončen.

Na základě citovaného rozsudku Vrchního soudu v Praze podal žalobce dne 10. 8. 1998 žádost, v níž se podle § 4 a § 5 odst. 3 (správně § 5 odst. 2 bodu 3) zákona č. 76/1922 Sb. z. a n. domáhal vyplacení odbytného ve výši jednoročního služného, tj. ve výši 22 089 Kč.

Vojenský úřad sociálního zabezpečení rozhodnutím ze dne 29. 12. 1998 žádost zamítl. Ministerstvo obrany rozhodnutím ze dne 26. 2. 1999 odvolání žalobce ze dne 6. 1. 1999 zamítlo a napadené rozhodnutí potvrdilo.

Na základě žalobcem podané správní žaloby zrušil Vrchní soud v Praze rozhodnutí Ministerstva obrany ze dne 26. 2. 1999 a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Vrchní soud vyslovil právní názor, že z významu, účelu a užití pojmu „reorganizační důvody“ v § 30 zákona o mimosoudních rehabilitacích lze dovodit, že mu odpovídá zákonem č. 76/1922 Sb. z. a n. použitý termín důvodů služebních. Naplnění tohoto pojmu však neponechal zákonodárce na úvaze, ale v § 5 odst. 2 bodu 3 stanovil, že k určení případů, kdy se tak může stát a jak přitom postupovat, bude vydán zvláštní zákon. Tímto zvláštním zákonem byl i podle názoru Vrchního soudu v Praze zákon č. 154/1923 Sb. z. a n., konkrétně ustanovení § 34 odst. 1 a 2. K posouzení, zda v případě žalobce skutečně šlo o propuštění ze služebních důvodů či nikoliv, však ve správním řízení nebylo zjištěno dostatek rozhodných skutečností, zejména vůbec nebyly zjišťovány okolnosti, za nichž byl žalobce propuštěn z armády. Z důvodu nedostatečně zjištěného skutkového stavu věci tedy Vrchní soud v Praze postupoval na- značeným způsobem.

Žalovaný poté dne 7. 11. 2000 (tedy po více než rok a půl trvající nečinnosti ve věci) znovu rozhodl o odvolání žalobce rozhodnutím, které je na základě správní žaloby předmětem přezkumu u Nejvyššího správního soudu, a to tak, že odvolání zamítl a potvrdil rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 29. 12. 1998.

Žalobce v žalobě především namítal, že má nárok na požadované odbytné, protože splňuje požadavky zákona č. 76/1922 Sb. z. a n. Žalovaný ve vyjádření k žalobě popíral žalobcův nárok především tvrzením, že podle § 4 a § 5 zákona č. 76/1922 Sb. z. a n. splňovali nárok na tuto dávku pouze vojenští gázisté, kteří byli ze služebního poměru vojáka z povolání propuštěni ze zdravotních důvodů, nebo vojenské osoby, které byly dány do výslužby, pokud dovršily 55. rok věku, anebo osoby, které měly 40 služebních započitatelných let a z toho aspoň 30 let skutečných, případně osoby, které nebylo možné ponechat v činné službě ze služebních důvodů. Kdy se tak mohlo stát a jakým způsobem bylo v těchto případech třeba postupovat, upravoval podle § 5 druhého odstavce tohoto zákona zvláštní zákon, jímž byl zákon č. 154/1923 Sb. z. a n.

Žalobce v replice poukázal na to, že pokud se žalovaný odvolává na vojenský trestní řád (zákon č. 154/1923 Sb. z. a n.), nebere v úvahu, že důvody žalobcova propuštění byly politické, zejména jeho postoj k únorovému puči; citovaný zákon však takový důvod nepředpokládá, proto se na něj nelze ani odvolávat.

Při ústním jednání žalobce podotkl, že zákon č. 154/1923 Sb. z. a n., na nějž se odvolává žalovaný, neobsahuje řešení jeho situace, neboť jde o předpis z časů,

kdy armáda byla apolitická, a propuštění z politických důvodů tedy nemohlo přicházet v úvahu. Připomněl, že obdobná skupina vojáků, jež byla propuštěna z armády po roce 1968, obdržela všechny náležitosti, tedy odchodné i výslužné, zatímco vojáci propuštěni po roce 1948 nikoliv, neboť se na ně vztahuje zákon č. 76/1922 Sb. z. a n. a ostatní zákony byly přijaty až po jejich propuštění.

Skutkový příběh souzené věci sahá hluboko do let minulých, jak se podává z těchto pro souzený případ relevantních skutkových okolností vyplývajících ze správního spisu:

Žalobce byl dne 1. 10. 1946 při dobrovolném odvodu odveden na 24 měsíců činné služby a zároveň byl jako nováček vtělen k Letecké vojenské akademii jako vojenský letecký akademik. Téhož dne byl prezentován k vykonávání zákonitě prezenční služby vojenské a zavázal se setrvat v činné službě ode dne jmenování důstojníkem na dobu devíti let. Dne 1. 6. 1948 byl žalobce jmenován podle služebního předpisu L-I-2 pilotem II. třídy. Žalobce byl z Letecké vojenské akademie vyloučen dne 21. 1. 1949 podle článku 64 písm. c) služebního předpisu Š-II-1 („Propuštěn může být, kdo se nehodí k dalšímu školení svou povahou nebo vlastnostmi.“) a zároveň mu byl odňat charakter leteckého vojenského akademika a podle článku 30 písm. c) služebního předpisu L-I-1 byl zbaven charakteru výkonného letce, pilota II. třídy. Téhož dne byla žalobci započtena doba strávená ve vojenské akademii do zákonitě prezenční služby podle článku 62 služebního předpisu Š-II-1; z tohoto důvodu nebyl povinen další činnou službou. Z písemnosti z tohoto dne, označené jako „Věc: leteckí vojenská akademie - prepustenie“, se podá-

vá, že důvodem propuštění tam uvedených leteckých vojenských akademiků (mezi nimi i žalobce) je jejich záporný postoj k lidově-demokratickému zřízení, přímá a otevřená opozice vůči státu a KSČ, vědomé převzetí všech negativních politických zásad od bývalých reakčních a protilidových příslušníků velitelského a profesorského sboru Letecké vojenské akademie, nesouhlas se spojeneckými smlouvami s lidově-demokratickými státy (zejména se SSSR), zesměšňování a kritizování představitelů vlády a národní fronty, jakož i to, že ani po únorových událostech se nezměnili a i nadále jsou nositeli a propagátory západní ideologie a není žádného předpokladu na jejich převýchovu. Dne 24. 1. 1949 byl žalobce propuštěn do poměru mimo činnou službu po splnění zákonitě prezenční služby a byl přeložen do I. zálohy jako voják v záloze a současně k náhradní letce LNP 1. Při přezkumu zdravotního stavu dne 13. 6. 1957 byl zdravotně klasifikován jako „neschopen vojenské služby“; při přezkoušení zdravotního stavu dne 24. 7. 1958 byl učiněn stejný závěr a žalobce byl z tohoto důvodu vymazán z evidence Okresní vojenské správy Rakovník.

Dne 29. 5. 1992 vydalo Federální ministerstvo obrany, Personální správa, žalobci osvědčení podle § 22 zákona č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích, v němž se výslovně osvědčuje nejen skutečnost, že žalobce dne 1. 10. 1946 zahájil studium na vojenské škole, ale že tímto dnem byl zároveň přijat do služebního poměru vojáka z povolání, z něhož byl propuštěn dnem 24. 1. 1949. Dále se zde osvědčuje, že ze studia vojenské školy byl vyloučen dnem 21. 1. 1949. Tato doba se pro účely důchodového pojištění hodnotí jako výkon funkce I. kategorie.

Nejvyšší správní soud, který věc převzal k dokončení řízení podle § 132 s. ř. s., pro nezákonnost zrušil rozhodnutí správních orgánů obou stupňů.

Z odůvodnění:

Je nezbytné předeslat, že aplikace práva vykazuje v tomto složitém případě jisté zvláštnosti, jimiž se odlišuje od případů jednoduchých: žalovaný a správní orgán I. stupně měli aplikovat a interpretovat právní předpis z roku 1922 na případ z roku 1949, přičemž tak činili nikoliv v posléze uvedeném roce, ale s odstupem několika desítek let, tj. v letech 1998, 1999 a 2000. Zákony a jiné právní předpisy stanoví pravidla pro přítomnou dobu, a proto i k jejich výkladu a používání je nezbytné přistupovat nikoliv z hlediska doby jejich vzniku (doby minulé), ale z hlediska doby, kdy k interpretaci a aplikaci dochází. Právní normy se mohou v průběhu vývoje měnit, třebaže jejich jazykové vyjádření v zákoně zůstane stejné. Příčinou tohoto jevu jsou nejenom proměny normativního okolí, ale též postupné či kvalitativně odlišné změny ve společnosti a v hodnotách jí zastávaných. Společnost vypadala zcela jinak ve dvacátých letech minulého století než v době žalobceva propuštění z armády (žalobce správně poukazuje na to, že sice byl propuštěn z politických důvodů, avšak zákon č. 76/1922 Sb. z. a n. pochází z časů, kdy armáda byla ještě apolitická, a proto takové případy nereguloval) a zcela jinak vypadá a jiné hodnoty vyznává dnes. Soudobá Česká republika je demokratický právní stát, z kteréžto příčiny jsou imanentní součástí právních předpisů aplikovaných v dnešní době vždy i principy uznávané demokratickými právními státy.

Česká společnost vyjádřila již na počátku devadesátých let hodnotovou dis-

kontinuitu s komunistickým režimem, jímž byl žalobce perzekvován, a snažila se odčinit – pokud je to vůbec možné – spáchané morální a majetkové křivdy, za kterýmžto účelem mj. přijala tzv. rehabilitační zákony. Rehabilitacemi leteckých vojenských akademiků se zabýval i Ústavní soud, který v právní větě k nálezu ze dne 25. 11. 1998, sp. zn. II. ÚS 27/98, konstatoval, že „*u vojáků je třeba zvláště pečlivě dbát na zachování rovnosti účastníků služebních vztahů, kdy na jedné straně mohlo docházet k finančnímu uspokojování osob, které byly zatíženy totalitní minulostí a ze služby musely odejít, a na druhé straně by se nenašla vůle k zákonnému odškodnění osob, perzekvovaných mnohdy právě výše uvedenými osobami. Podobný postup by znehodnocoval účel restitučních zákonů.*“ Citovaný právní názor si plně osvojil i Nejvyšší správní soud a rovnost, teleologický výklad, jakož i právu imanentní hledisko spravedlnosti učinil východiskem svého přístupu k souzené věci. Z popsaného skutkového stavu, zejména z písemnosti nadepsané jako „*Věc: leteckí vojenská akademici – prepustenie*“, jakož i z osvědčení Federálního ministerstva obrany vydaného podle zákona o mimosoudních rehabilitacích, je totiž patrné, že vyloučení žalobce z letecké vojenské akademie a jeho propuštění do poměru mimo činnou službu mělo zřetelný charakter politické perzekuce, která poznamenala celý následující žalobcův život.

Zákon č. 76/1922 Sb. z. a n., o vojenských požitcích zaopatřovacích, stanovoval čtyři různé případy, v nichž náleželo odbytné. V prvním případě měl nárok na odbytné gážista (čekatel), jenž se stal z důvodů zdravotních trvale neschopným vojenského povolání, měl méně než deset služebních let započítatelných

a neměl nárok na trvalé výslužné podle § 3 citovaného zákona; splnění těchto podmínek se zjišťovalo v tzv. superarbitračním řízení. Souzený případ nelze pod antecedent citovaného ustanovení subsumovat, neboť žalobce nebyl propuštěn do poměru mimo činnou službu (nestal se neschopným vojenského povolání) ze zdravotních důvodů, ale z důvodu politické perzekuce. Stejně tak žalobci, který se narodil 15. 11. 1927 a jemuž bylo v době propuštění teprve dvacet dva let, nenáleží odbytné ani podle ustanovení § 5 odst. 2 bodu 1 či bodu 2 zákona č. 76/1922 Sb. z. a n., neboť podle bodu 1 bylo podmínkou dovršení 55. roku věku a podle bodu 2 dosažení alespoň 40 služebních let započitatelných, a z toho alespoň 30 let skutečných. Ani druhá a třetí zákonem stanovená alternativa tedy žalobci nárok na odbytné nezakládala.

Na žalobcův případ ovšem dopadá § 5 odst. 2 bod 3 zákona č. 76/1922 Sb. z. a n., o vojenských požitcích zaopatřovacích, a tedy na základě tohoto právního titulu mu náleží odbytné. Citované ustanovení normovalo, že *„vojenské osoby – vyjímajíc justiční důstojníky jako soudce mohou býti dány do výslužby (mohou obdržeti odbytné podle § 4) bez superarbitračního řízení a bez vlastní žádosti, není-li ze služebních důvodů možno ponechat je v činné službě. Kdy se tak státi může a jakým způsobem při tom dlužno postupovati, o tom bude vydán zvláštní zákon.“* Z § 4 téhož zákona se podává, že *„odbytné činí až do pěti služebních let započitatelných jednorocní služné, při více než pěti služebních letech započitatelných dvouleté služné, kterého gážista (čekatel) naposledy požíval“.*

Citované ustanovení tedy zakládá nárok na odbytné té vojenské osobě, již nebylo možno ponechat v činné službě ze

„služebních důvodů“. Právě otázka, zda žalobce byl propuštěn ze služebních důvodů či nikoliv, představovala jeden ze sporných momentů. Nejvyšší správní soud stojí na tomto stanovisku: žalobcův služební poměr vojáka z povolání byl ukončen neplatně, a proto se na něj na základě nevyvratitelné právní domněnky stanovené v § 30 zákona o mimosoudních rehabilitacích hledí tak, jako by byl propuštěn z reorganizačních důvodů. Zdejší soud se přitom zcela ztotožňuje s názorem žalobce, explicitně formulovaným již v odvolání ze dne 6. 1. 1999, jakož i s názorem Vrchního soudu v Praze, vyjádřeným v rozsudku ze dne 26. 2. 1999, že pojem služebních důvodů, jež používá § 5 odst. 2 bod 3 zákona č. 76/1922 Sb. z. a n., je z hlediska svého významu, účelu a způsobu užití totožný s pojmem reorganizačních důvodů ve smyslu § 30 zákona č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích. Doslovný a mechanický jazykový výklad, podle něhož jsou reorganizační a služební důvody něčím odlišným, je matoucí a v souzené věci vede k nesprávnému závěru; právní pojmy je totiž zapotřebí vykládat podle jejich skutečného obsahu, a nikoliv podle jejich formálního (jazykového) označení. Z tohoto pohledu je nepochybné, že propuštění z reorganizačních důvodů podle zákona o mimosoudních rehabilitacích je totožné s propuštěním z důvodů služebních ve smyslu zákona č. 76/1922 Sb. z. a n.

Z obdobných příčin je nesprávný závěr žalovaného, že podle § 30 zákona o mimosoudních rehabilitacích lze posuzovat pouze nároky na sociální dávky vyplývající ze zákonů o služebních poměrech vojáků z povolání, přičemž vzhledem k tomu, že tyto služební poměry byly poprvé upraveny teprve zákonem č. 76/1959 Sb., o některých služeb-

ních poměrech vojáků, a zabezpečení propuštěných vojáků sociálními dávkami do něj bylo vloženo teprve zákonným opatřením předsednictva Národního shromáždění č. 165/1964 Sb. a zákonem č. 59/1969 Sb., lze za zákon o služebním poměru vojáka z povolání rozumět až zákon č. 76/1959 Sb., ve znění platném (správně účinném) od 1. 10. 1964 Sb., resp. od 1. 7. 1969. Služební poměr vojáka z povolání je právním institutem, který označuje určitý okruh společenských vztahů, přičemž tyto společenské vztahy mají svá specifika: jsou to vztahy nadřízenosti a podřízenosti, v nichž se uplatňuje nedílná velitelská pravomoc a odpovědnost a vojenská kázeňská pravomoc. Není důležité, jak je který právní institut zákonem pojmenován, důležité je pouze jeho obsah. Z tohoto pohledu je nepochybné, že i právní vztah vojáků z povolání ke státu před přijetím zákona č. 76/1959 Sb. lze charakterizovat jako služební poměr. Ostatně pojem služebního poměru nebyl neznámý ani prvorepublikové doktríně, o čemž svědčí např. heslo „vojenství“ ve Slovníku veřejného práva československého (namátkou na straně 274 se pod bodem 5 hovoří o právní úpravě „jednotlivých stránek služebního poměru důstojníků a rotmistřů z povolání“).

Nelze dále přisvědčit právnímu názoru žalovaného, že § 5 odst. 2 bod 3 zákona č. 76/1922 Sb. z. a n. odkazuje ohledně případů, kdy mohla být vojenská osoba dána do výslužby ze služebních důvodů, na § 34 zákona č. 154/1923 Sb. z. a n., o vojenském kázeňském a kárném právu, jakož i o odnětí vojenské hodnosti a přeložení do výslužby řízením správním. Pojem služebních důvodů je totožný s pojmem důvodů reorganizačních ve smyslu § 30 zákona o mimosoudních rehabilitacích, jak již bylo uvedeno shora. Zákon o mimosoudních rehabilitacích

přítom propuštění z reorganizačních důvodů stanovuje nevyvratitelnou právní domněnkou (arg. „*posuzují se... jako kdyby byly propuštěny z reorganizačních důvodů*“). Z této příčiny zde není místa pro přezkoumávání otázky, zda žalobce byl skutečně propuštěn z reorganizačních (služebních) důvodů či nikoliv: na žalobce se v důsledku nevyvratitelné právní domněnky hledí, jako by z reorganizačních (služebních) důvodů propuštěn byl. Tuto zákonnou konstrukci je třeba chápat i v kontextu § 21 odst. 1 zákona o mimosoudních rehabilitacích: skončení žalobcova služebního poměru bylo neplatné, neboť k němu došlo z důvodu politické perzekuce nebo postupu porušujícího obecně uznávaná lidská práva a svobody. Ať již bylo žalobcovo propuštění formálně opřeno o kterýkoliv důvod, skutečným důvodem byla politická perzekuce (viz důvody uvedené v písemnosti ze dne 21. 1. 1949, nazvané „*Věc: leteckí vojenský akademici – prepustenie*“). Aby zákonodárce dosáhl nápravy této křivdy, stanovil, že u takto perzekvovaných osob není rozhodující formální důvod jejich propuštění, ale že se pro účely posuzování nároků na sociální zabezpečení na ně bude hledět, jako by byly propuštěny z reorganizačních důvodů; nárok na tyto dávky je totiž z morálního hlediska plně odůvodněn jejich utrpením v době od 25. 2. 1948 do 1. 1. 1990.

Z těchto důvodů vznikl žalobci nárok na odbytné, a to ve výši jednorozhodného služného, kterého naposledy požíval, ve smyslu druhé věty § 4 zákona č. 76/1922 Sb. z. a n., neboť doba jeho započitatelné vojenské služby činila dva roky, tři měsíce a dvacet čtyři dny, tedy méně než pět let.

(*axa*)

Řízení před soudem: následky nezpůsobilosti být účastníkem řízení**Právo na informace o životním prostředí**

k čl. 35 odst. 2 Listiny základních práv a svobod
 k zákonu č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí
 k § 33 soudního řádu správního
 k § 6 odst. 2 písm. e) zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů

Právo na informace o životním prostředí (čl. 35 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí) nepřechází na žalobcova právního nástupce. Ztratí-li žalobce za této situace v průběhu řízení způsobilost být jeho účastníkem, soud takovou žalobu pro nedostatek podmínky řízení, která je neodstranitelná a brání pokračování řízení, odmítne podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 10. 2004, čj. 6 A 93/2001-56)

Věc: C. D. v P. (organizační jednotka občanského sdružení D.) proti Českému báňskému úřadu o poskytnutí informace o životním prostředí.

Žalobce se žalobou podanou u Vrchního soudu v Praze dne 14. 9. 2001 domáhal přezkoumání rozhodnutí žalovaného Českého báňského úřadu ze dne 12. 7. 2001 ve věci poskytnutí informace podle zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, a zrušení tohoto rozhodnutí pro nezákonnost (a později tvrzenou též nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů).

Protože vrchní soud řízení o žalobě neskončil do 31. 12. 2002, dokončil řízení podle § 132 s. ř. s. Nejvyšší správní soud.

Nejvyšší správní soud žalobu odmítl.

Z odůvodnění:

Po podání žaloby obdržel Vrchní soud v Praze dne 23. 1. 2002 sdělení, jehož autorem bylo C. A., organizační jednotka občanského sdružení A., a jehož obsahem

bylo tvrzení, že žalobce dne 15. 11. 2001 zanikl a jeho právním nástupcem je podepsaná organizační jednotka občanského sdružení A. s názvem „C. A.“; tento nový právní subjekt vznikl 16. 11. 2001. Pisatel tohoto sdělení rovněž požádal, aby v řízení s ním bylo jako s právním nástupcem žalobcovým pokračováno ve smyslu § 107 odst. 1 o. s. ř. Jako důkazy pro tato tvrzení byla předložena hlášení Českému statistickému úřadu a zřizovací listina organizační jednotky občanského sdružení A. s názvem „A.- C.“ z 16. 11. 2001.

Nejvyšší správní soud vyzval údajného žalobcova právního nástupce, aby soudu doložil listiny, jež byly podle stanov občanského sdružení D. k zániku organizační jednotky třeba. Tato výzva adresovaná jak občanskému sdružení D., tak organizační jednotce občanského sdružení A., zůstala bez jakékoliv reakce. Soudu bylo pouze předloženo hlášení Českému sta-

tistickému úřadu o vzniku a zániku organizačních jednotek uvedených občanských sdružení. Zřizovací listiny organizační jednotky občanského sdružení A. byly soudu předloženy dvě, jedna s datem schválení dne 16. 11. 2001 a názvem organizační jednotky: „A.-C.“, další zřizovací listina uvádí jako datum schválení den 22. 10. 2001 a název organizační jednotky zní: „C.“. V registru ekonomických subjektů vedeném Českým statistickým úřadem jako veřejný seznam v počítačově dostupné databázi soud zjistil, že v tomto registru je organizační jednotka občanského sdružení A. vedena pod názvem „C.“ s datem vzniku 16. 11. 2001. Současně je v tomto registru žalobce označen jako subjekt zaniklý k 15. 11. 2001.

Tvrzený žalobcův právní nástupce předložil soudu stanovы občanského sdružení D. ve znění změny, jež byla vzata na vědomí Ministerstvem vnitra 25. 4. 2001. Podle těchto stanov bylo třeba k zániku organizační jednotky (čl. VI bod 5) zrušující listiny. Nejvyššímu správnímu soudu je však z úřední činnosti známo, že stanovы tohoto občanského sdružení byly dne 20. 10. 2001 změněny a tuto změnu vzalo Ministerstvo vnitra na vědomí 6. 11. 2001. Podle změněných stanov mohla organizační jednotka sdružení zaniknout na základě písemné zrušující listiny vydané radou za vymezených podmínek. Současně tyto stanovы zapovídají organizační jednotce „vstoupit do jiné právnické osoby“. Dále z čl. IX bodu 5 těchto stanov plyne, že v případě zrušení organizační jednotky sdružení přechází její majetek na občanské sdružení.

Za této situace musel Nejvyšší správní soud posoudit, zda může v řízení pokračovat s žalobcovým právním nástupcem, či zda nastala překážka bránící v dalším postupu řízení a zda taková pře-

kážka je odstranitelná anebo neodstranitelná. Právní úprava na tuto situaci dopadající je obsažena jednak v soudním řádu správním, jednak je nutno částečně a přiměřeně použít občanského soudního řádu – jeho první části (§ 64 s. ř. s.), pokud soudní řád správní neupravuje procesní materii vůbec, anebo pouze dílčím způsobem.

Především i ve správním soudnictví je nutno aplikovat pravidlo § 103 o. s. ř., které praví, že soud kdykoli za řízení přihlíží k tomu, zda jsou splněny podmínky, za nichž může rozhodnout ve věci samé (podmínky řízení). Podmínkou nutnou na straně žalobcově je, aby měl způsobilost být účastníkem řízení; podle § 33 odst. 2 s. ř. s. má tuto způsobilost ten, kdo má způsobilost mít práva a povinnosti, popřípadě i ten, komu ji zákon přiznává. Ztratí-li žalobce v průběhu řízení, tj. v období od jeho zahájení do jeho pravomocného skončení, způsobilost být účastníkem řízení, musí soud posoudit, zda tato skutečnost sama o sobě brání dalšímu pokračování v řízení (§ 107 odst. 1 o. s. ř.); povahou věci se rozumí hmotněprávní povaha předmětu řízení. Podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. soud odmítne žalobu, jestliže nejsou splněny podmínky řízení a tento nedostatek je neodstranitelný, a nelze proto v řízení pokračovat.

V posuzované věci zanikl žalobce – organizační jednotka občanského sdružení s právní subjektivitou – po zahájení řízení. Jeho právním nástupcem je údajně organizační jednotka jiného občanského sdružení. Nejvyšší správní soud – s ohledem na právní úpravu obsaženou v zákoně č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, totiž § 6 odst. 2 písm. e), podle něhož ve stanovách občanského sdružení musí být uvedena ustanovení o organizačních jednotkách, pokud budou zříze-

ny a pokud budou jednat svým jménem, na obsah stanov občanského sdružení D. registrovaných Ministerstvem vnitra včetně změny vzaté na vědomí Ministerstvem vnitra dne 6. 11. 2001, na obsah stanov občanského sdružení A. (nazývaných „statut“), jejichž registraci ministerstvo provedlo dne 16. 10. 2001 a podle nichž (čl. VI bod 2): „Každý Základní článek má právní subjektivitu, která vzniká na základě písemné Zřizovací listiny schválené Výkonnou radou“ – vešel na tvrzení o zániku žalobce bez likvidace, neboť právní úprava vzniku a zániku těchto právnických osob v českém právním řádu (tj. absence této úpravy, neboť zákon č. 83/1990 Sb. obsahuje pouze úpravu zániku občanských sdružení a užití obecné úpravy obsažené v § 20a občanského zákoníku nepřináší pro posuzovanou věc ničeho podstatného, leda závěr, že pokud organizační jednotka občanského sdružení D. zanikla bez likvidace, musel celé její jmění nabýt právní nástupce – § 20a odst. 3 občanského zákoníku; ani závěry rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 22 Cdo 985/2001, podle nichž organizační složka občanského sdružení, která je právníkou osobou, nemůže zaniknout dříve, než je provedena její likvidace, nemohou být v posuzované věci přínosem, neboť v případě žalobcově mělo jít o zánik bez likvidace) mu nedává jinou možnost; za situace, kdy jedinou evidencí organizačních jednotek občanských sdružení s vlastní právní subjektivitou je registr vedený Českým statistickým úřadem podle § 20 zákona č. 89/1995 Sb., o státní statistické službě, jenž však nezkoumá, zda ke skutečnostem, jež jsou ohlašovány, skutečně došlo a zda k nim došlo za podmínek stanovených právními či vnitřními předpisy, je založena právní situace, kdy nelze ověřit, zda právní osoba vznikla či zanikla. Soud

se soustředil na otázku pro postup v řízení zásadní, totiž zda je možno v řízení pokračovat, a zodpověděl ji záporně. Tento závěr opírá o následující úvahu:

Podle § 107 odst. 3 o. s. ř. platí, že ztratí-li způsobilost být účastníkem řízení právnická osoba a umožňuje-li povaha věci pokračovat v řízení, jsou jejím procesním nástupcem, nestanoví-li zákon jinak, ti, kteří po zániku právnické osoby vstoupili do jejích práv a povinností, popřípadě ti, kteří po zániku právnické osoby převzali práva a povinnosti, o něž v řízení jde.

Středobodem právního posouzení této věci je závěr o tom, jaká je povaha věci, o níž se vede soudní řízení. Poněvadž procesní nástupnictví je odvozeno od nástupnictví hmotněprávního, bude procesním nástupcem vždy ten, kdo podle hmotného práva převzal právo nebo povinnost, o něž v řízení jde, v důsledku některého z případů univerzální sukcese. Teprve pokud by soud došel k závěru, že povaha věci umožňuje v řízení pokračovat, musel by postavit na jisto, kdo je univerzálním sukcesorem žalobcovým.

Závěr o dalším postupu v řízení závisí na tom, jaká konkrétní práva a povinnosti byly předmětem řízení, jež vedl ten, kdo ztratil způsobilost být jeho účastníkem. Rozhodnutí, jež bylo žalobou napadeno, zasáhlo – podle žalobního tvrzení – právo na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů podle čl. 35 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí.

Ať už bude pohled na základní právo zakotvené v čl. 35 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (každý má právo na

včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů) pohledem na speciální právo založené v rovině obecné jako právo politické (čl. 17 Listiny – právo na informace) či pohledem na originární právo v oblasti práv hospodářských a sociálních jako součást tzv. třetí generace základních práv, nebude jistě žádných pochyb, že takto bylo do ústavního pořádku České republiky vtčeno právo, jež má povahu práva veřejného. V této souvislosti soud nepřikládá právní relevanci vyskytujícím se pochybám, zda toto právo přísluší právníkům osobám (viz názor Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 282/97).*) Zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, vyjádřil (byť legislativně nedokonalým způsobem) – srov. § 2 písm. c) cit. zákona, v němž v rámci vymezení pojmů vlastně zákonodárce zakládá právo na informace fyzickým i právníkům osobám, a to tak, že pro ně konstruuje legislativní zkratku „žadatel“ – zásadu prosazovanou mezinárodními smlouvami (viz tzv. Aarhuská úmluva) i právem Evropských společenství (směrnice Rady a Evropského parlamentu č. 2003/4/ES z 28. 1. 2003 o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí), že totiž právo na tyto informace má přináležet fyzickým i právníkům osobám. Jiná otázka, a to pro posuzovanou věc stěžejní, k níž je třeba upínat pozornost, zní, zda takové právo je způsobilé sukcese – jinými slovy, zda veřejné subjektivní právo na informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů je přenositelné.

V oblasti přechodu práv (zejména v rámci univerzální sukcese) existovala vždy právně kodifikovaná jistota o přechodu majetkových poměrů na osoby ji-

né, a to jak pokud šlo o osoby fyzické, tak právnícké (institut dědického práva, obecné právní úpravy zániku právníckých osob). Výjimky vždy tvořily tzv. poměry osobní. To platí pro obor práva soukromého. V oblasti subjektivních práv veřejných platí, že tato práva se zakládají originárně, tedy nikoliv odvozeně, pokud ovšem zákon nestanoví jinak. Znamená to, že práva veřejná netvoří součást práv přecházejících na právní nástupce, ledaže tak stanoví zákon (obdobně se vyjádřil – byt v případě univerzální sukcese po fyzické osobě – v minulosti i Ústavní soud – sp. zn. III. ÚS 66/97).** Vyplyvá to z povahy těchto práv: jistě si nelze představit situaci, že by právní nástupce vstupoval do práva svobodného projevu, práva petičního, práva shromažďovacího, sdružovacího či volebního anebo práv hospodářských, sociálních a kulturních – volba povolání, ochrana zdraví při práci pro některé skupiny osob, ochrana zdraví, právo na vzdělání. Výjimky jsou možné, vždy se však opírají o konkrétní znění zákona: sukcese se připouští a je vysvětlitelná hlavně v případě tzv. správních aktů *in rem*, tj. tehdy, kdy oprávněným či zavázaným se stává každý, kdo se ocitne v určité reálné situaci: stane se vlastníkem pozemku, budovy apod. Obdobně existují některé zvláštní úpravy v oboru živnostenského práva, daní a sociálního zabezpečení.

V oblasti práva na informace však žádná pozitivní úprava tohoto typu neexistuje, a to důvodně: toto právo přináleží každému a je jeho věcí a zájmem, aby je uplatnil. V posuzované věci organizační jednotka občanského sdružení A. s názvem „C.“ má právo na informace o životním prostředí, které se nijak neodvozuje

*) Publikováno jako usnesení č. 2 ve svazku 10 Sb. ÚS.

**) Publikováno jako usnesení č. 7 ve svazku 7 Sb. ÚS.

od práva, které v této oblasti měl její údajný právní předchůdce. Nic tedy nebránilo a nebrání tomu, aby je svým jménem tento právní subjekt uplatnil. Nad rámec důvodů relevantních pro výrok tohoto rozhodnutí Nejvyšší správní soud poznamenává, že ostatně otázku žalobcova právního nástupce v tomto řízení neřešil; nicméně nelze nevidět rozpory mezi úpravou obsaženou ve stanovách občanského sdružení D. relevantních v době, kdy žalobce jako jeho organizační jednotka zanikl, a tvrzením o právním nástupci v podobě organizační jednotky jiného občanského sdružení.

Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že právo na informace o životním prostředí

jako veřejné subjektivní právo v důsledku své povahy i vázanosti na osobu žalobcovu nepřešlo na právního nástupce, a proto ztráta způsobilosti být účastníkem řízení na straně žalobce, tedy jeho zánik, vede k nedostatku podmínky řízení na straně žalobcově, která je neodstranitelná a nemožňuje v řízení pokračovat a ve smyslu § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odůvodňuje odmítnutí žaloby. Pouze pro úplnost soud poznamenává, že soudní řád správní zde obsahuje originární úpravu postupu v řízení za této procesní situace, a není proto důvodů použít příslušná ustanovení občanského soudního řádu, jež v obdobné procesní situaci normují zastavení řízení.

(om)

454

Řízení před soudem: význam doložky právní moci na rozhodnutí správního orgánu I. stupně

k § 5 soudního řádu správního
k § 53 a násl. správního řádu

Ochrana práv ve správním soudnictví může nastoupit teprve poté, kdy byl pořad správních stolic vyčerpán (§ 5 s. ř. s.). Tím, že správní orgán I. stupně vyznačil na svém rozhodnutí doložku právní moci v okamžiku, kdy již účastník správního řízení proti tomuto rozhodnutí podal odvolání a o tomto odvolání dosud rozhodnuto nebylo, není splněn předpoklad vyčerpání řádných opravných prostředků. Žalobu podanou za této situace proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně proto správní soud odmítne.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2004, č.j. As 28/2004-106)

Věc: Družstvo S. v P. proti Úřadu Městské části Praha 4, za účasti osoby zúčastněné na řízení akciové společnosti M., o stavební povolení, o kasační stížnosti žalobce.

Úřad Městské části Praha 4 vydal dne 9. 12. 2003 stavebníkovi (akciová společnost M.) stavební povolení pro stavbu bytového domu. Žalobce (družstvo S.) společně s občanským sdružením S. stavební povolení napadli dne 30. 1. 2004 žalobou

u Městského soudu v Praze. Tvrdili, že ačkoli proti němu podali řádně a včas odvolání, žalovaný, aniž o nich rozhodl, je označil za opožděná a stavebníkovi na napadené rozhodnutí vyznačil, že rozhodnutí dne 10. 1. 2004 nabylo právní moci.

Městský soud v Praze žalobu jako nepřipustnou odmítl dne 27. 5. 2004; současně zamítl návrh na přiznání odkladného účinku žalobě a odmítl návrh, aby soud uložil stavebníkovi povinnost zdržet se do skončení soudního řízení zásahů do pozemků, na nichž byla napadeným rozhodnutím povolena stavba.

Proti usnesení městského soudu podal žalobce kasační stížnost. Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Městský soud v napadeném usnesení vyložil, že proti stavebnímu povolení je přípustné odvolání k Magistrátu hl. m. Prahy, která žalobci ostatně podali. Správní orgán II. stupně o nich dosud nerozhodl, a žalobci tedy nevyčerpali řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem. Skutečnost, že žalovaný na napadeném rozhodnutí vyznačil právní moc, tu nemá význam, neboť o tom teprve bude rozhodovat Magistrát hl. m. Prahy a musí se s tím v odůvodnění svého rozhodnutí vypořádat. K zamítnutí návrhu na přiznání odkladného účinku pak Městský soud v Praze uvedl, že tento výrok souvisí s výrokem o odmítnutí žaloby. Skončilo-li řízení odmítnutím žaloby, je pojmově vyloučeno přiznání odkladného účinku.

Proti usnesení Městského soudu v Praze brojil kasační stížností již jen sám žalobce (dále „stěžovatel“). Namítl nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] a nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí žaloby a zamítnutí návrhu na odklad vykonatelnosti [§ 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.]. Uvedl, že o podaných odvoláních bylo fakticky rozhodnuto již dne 20. 1.

2004, kdy byla na napadené rozhodnutí vyznačena právní moc. Argumentace Městského soudu v Praze, že odvolací řízení dosud neskončilo, tak není zcela v souladu se skutečným stavem věci. Sám odvolací orgán již dal najevo, že postup žalovaného považuje za správný (odpověď odvolacího orgánu na stěžovatelův podnět k odstranění nezákonnosti ze dne 12. 2. 2004). Je tedy zřejmé, že v budoucnu již bude toliko formálně rozhodnuto podle § 60 správního řádu, že právní moc nastala dne 10. 1. 2004. Následná žaloba již nebude reálnou obranou žalobce, neboť stavebník zahájí stavební práce. Ze soudního přezkumu se stane pouhá formalita. Stěžovatel vyjádřil rovněž svoji nespokojenost s tím, že Městský soud nerozhodl přednostně o návrhu na přiznání odkladného účinku.

Ze správního spisu vyplynulo, že napadené rozhodnutí bylo účastníkům řízení doručováno vyvěšením na úřední desce dne 10. 12. 2003. Stěžovatel a další čtyři účastníci stavebního řízení dne 13. 1. 2004 podali odvolání, která žalovaný po vyjádření ostatních účastníků řízení dne 24. 2. 2004 předložil k rozhodnutí Magistrátu hl. m. Prahy. Všechna podaná odvolání žalovaný v předkládací zprávě označil za opožděná, neboť prý poslední den lhůty připadl na 9. 1. 2004. Správní orgán II. stupně dosud nerozhodl, protože správní spis byl zaslán Městskému soudu v Praze k projednání žaloby.

O věci Nejvyšší správní soud uvážil:

Stěžovatel namítal nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu; nezákonnost prý tkví v tom, že Městský soud v Praze nesprávně posoudil právní otázku, zda stěžovatel vyčerpал řádné opravné prostředky či nikoli.

Obecnou podmínkou ochrany práv před správním soudem je vyčerpání řádných opravných prostředků, které zákon ve správním řízení připouští (§ 5 s. ř. s.). Taková úprava není samoučelná a má zásadní důvody.

Především poskytnutí ochrany právům před správním soudem je původní ochranou ve věcech porušených nebo ohrožených subjektivních oprávnění a povinností veřejnoprávního charakteru; jejím cílem je zjištění, zda činností veřejné správy bylo či nebylo porušeno právo. Tento přístup se logicky odráží i v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu; generální žalobní legitimace tak dává žalobní oprávnění každému, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím správního orgánu. Tvzení o tom, že správní rozhodnutí nesprávně zasáhlo do právní sféry žalobce, v sobě zahrnuje předpoklad, že takové rozhodnutí je v právní moci, ať již po vyčerpání všech řádných opravných prostředků či bez jejich využití, jestliže je právní řád nepřipouští. Vedle toho v souladu se zásadou „*vigilantibus iura scripta sunt*“ by každý měl aktivně a důsledně dbát svých práv již v řízení před správním orgánem a teprve poté, kdy je jeho snaha bezvýsledná, obracet se na soud. Klade se tak důraz jednak na respektování požadavku procesní ekonomie, neboť je-li tu otevřena právní možnost nápravy nezákonnosti vyšší správní instancí, není věcný ani právní důvod předkládat věc *in foro*, jednak je zdůrazněna nutnost aktivity subjektů veřejnoprávních vztahů při ochraně jejich subjektivních oprávnění.

Řádné opravné prostředky jsou instituty procesního práva, které – jsou-li podány řádně a včas – dávají účastníkům řízení procesní oprávnění („právo“) iniciovat přezkoumání vydaného správního

rozhodnutí před nabytím jeho právní moci. Řádné, tj. přípustné a u příslušného správního orgánu včas podané odvolání tedy s sebou pravidelně přináší suspenzivní (odkladný) účinek. Účinky právní moci, a tedy i vykonatelnosti, se přitom odkládají až do vyřízení opravného prostředku (zde: odvolání).

Odvolání vyřizuje – s výjimkou tzv. autoremedury – odvolací správní orgán; vyřízením je rozhodnutí podle § 59 správního řádu, ale také rozhodnutí podle § 60 správního řádu. Stěžovatel nepopírá, že o podaných odvoláních dosud rozhodnuto nebylo, nicméně se domnívá, že fakticky již rozhodnuto je. Usuzuje tak z dopisu ze dne 12. 2. 2004, který mu k jeho podnětu k odstranění nezákonnosti adresoval odvolací orgán – Magistrát hl. m. Prahy. V tomto dopise odvolací orgán sice konstatoval, že žalovaný při vyznačení doložky právní moci postupoval v souladu se zákonem, uvedl však také, že k otázce počítání lhůt se nemůže objektivně vyjádřit a stanovisko zaujme až poté, co obdrží kompletní správní spis. Zmíněný dopis rozhodně nelze považovat za vyřízení věci; Městský soud v Praze se nemýlil, jestliže svou úvahu o nepřípustnosti žaloby odvodil od toho, že dosud nebylo skončeno odvolací řízení.

Stěžovatel v kasační stížnosti předjímá, že odvolací orgán již toliko formálně rozhodne podle § 60 správního řádu o tom, že odvolání jsou opožděná a že právní moc nastala dne 10. 1. 2004. Následná žaloba prý již nebude reálnou obranou stěžovatelových práv. Stěžovatelova úvaha o budoucím postupu odvolacího orgánu je ovšem jen spekulativní. Žalovaný sice označil odvolání v předkládací zprávě za opožděná, rozhodovat o tom však bude odvolací orgán, který názorem žalovaného není vázán a sám se bude muset s otázkou

kou včasnosti řádně vypořádat. Soud rozhodně není povolán k tomu, aby se v této fázi řízení závazně vyjadřoval k otázce včasnosti opravného prostředku.

Je však na místě, aby soud zhodnotil stěžovatelovo tvrzení o tom, že žalovaný stavebníkovi vyznačil právní moc na napadené rozhodnutí v době, kdy byla podána odvolání a nebylo o nich rozhodnuto. Předně napadené rozhodnutí, jež je založeno ve správním spise, není doložkou právní moci opatřeno. Součástí správního spisu je ovšem dopis adresovaný stavebníkovi (jímž je akciová společnost M. jako osoba zúčastněná na řízení), ve kterém mu žalovaný sděluje, že napadené rozhodnutí nabylo právní moci dne 10. 1. 2004 a že opožděně byla podána odvolání, o kterých ve smyslu § 60 správního řádu rozhodne odvolací orgán. Zda žalovaný opatřil stejnopis stavebníkova rozhodnutí doložkou právní moci, není ze správního spisu zřejmé, nicméně stavebník tuto skutečnost připustil ve svém vyjádření k žalobě.

Doložka právní moci není právní skutečností, která by zakládala, měnila nebo rušila právní vztahy; je ale úředním osvědčením o právní skutečnosti (o právní moci). Této doložce přitom svědčí presumpce správnosti a účastník řízení není povinen zkoumat a ověřovat údaje v ní obsažené. Nesprávné vyznačení doložky právní moci tedy účastníky řízení uvádí v omyl, jehož důsledkem může být i omezení na jejich právech, a může jim z toho vzejít újma. Bylo vzpomenuo, že o odvolání zpravidla rozhoduje odvolací orgán, a to i o zamítnutí odvolání pro opožděnost. Jedině ten je tedy oprávněn závazně se vyjádřit o tom, zda je odvolání podáno včas či zda je opožděné.

Správní orgán I. stupně takové oprávnění nemá. Jestliže tedy vyjde v dalším

řízení správním najevo, že žalovaný opatřil stejnopis stavebníkova rozhodnutí doložkou právní moci nesprávně, dopustil se pochybení. Toto pochybení – ať již k němu došlo nebo ne – stěžovateli neztížilo ani neznemožnilo přístup k ochraně jeho práv v odvolacím řízení či případně poté před správním soudem (kde se ovšem podoba procesního útoku proti aktu odvolacího orgánu bude řídit jeho skutečným budoucím obsahem). V době, kdy žalovaný účastníkům řízení poskytl informaci o právní moci, již bylo podáno stěžovatelovo odvolání, o kterém bude odvolací orgán teprve rozhodovat. Cesta ke správnímu soudu tedy do budoucna uzavřena není.

K obavě stěžovatele, že žaloba směřující proti rozhodnutí podle § 60 správního řádu neochrání jeho práva, je třeba vzpomenout již ustálenou judikaturu správních soudů. Dle té je i rozhodnutí o zamítnutí odvolání pro opožděnost, event. nepřípustnost, rozhodnutím podléhajícím kognici správního soudu. Soud však znovu připomíná, že taková úvaha je jen spekulativní, neboť takové rozhodnutí vydáno nebylo.

Stěžovatel brojil také proti tomu, že Městský soud v Praze přednostně nerozhodl o návrhu na odkladný účinek žaloby, ale rozhodl o něm až v konečném usnesení, jímž odmítl žalobu. Stěžovatel má pravdu v tom, že soud mimo pořadí věcí, v jakém k němu došly, vyřizuje přednostně také návrhy na přiznání odkladného účinku (§ 56 odst. 1 s. ř. s.). K takovému rozhodnutí však soud musí především znát postoj žalovaného, příp. osoby zúčastněné na řízení. Musí mít také k dispozici správní spis: jinak by totiž nemohl hodnotit, zda by výkon nebo jiné právní následky napadeného rozhodnutí znamenaly pro žalobce nenahraditelnou

újmu, zda by se přiznání odkladného účinku nedotklo nepřiměřeným způsobem nabytých práv třetích osob či zda není v rozporu s veřejným zájmem.

Stěžovatel podal návrh na přiznání odkladného účinku žalobě dne 8. 3. 2004, dne 15. 3. 2004 Městský soud v Praze vyzval žalovaného, aby se k tomuto návrhu vyjádřil. Vyjádření žalovaného došlo dne 8. 4. 2004, správní spis dne 16. 4. 2004. Měsíc nato Městský soud v Praze o návrhu rozhodl. Není chybou, že rozhodl až v usnesení, kterým řízení skončil. Učinil tak v souladu se zásadou procesní ekonomie. Dospěl-li totiž k závěru, že žalobu je třeba odmítnout, pak jeho úvaha, že samostatně rozhodování o návrhu na odkladný účinek žaloby a procesní úkony na to navazující

by řízení zbytečně prodlužovaly, je správná. V projednávané věci Městský soud v Praze o žalobě a o návrhu na přiznání odkladného účinku žaloby rozhodl krátce poté, co měl k dispozici vyjádření dalších účastníků řízení a správní spis; svým postupem ve věci dostal požadavkům § 56 odst. 1 s. ř. s. Nebylo by ani chybou mající vliv na zákonost rozhodnutí ve věci samé, kdyby o návrhu nerozhodl vůbec. Nepřicházel by totiž v úvahu jiný výsledek než zamítnutí návrhu.

Ze všech shora uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že přezkoumávané rozhodnutí Městského soudu v Praze je správné, a proto kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

(*aza*)

455

Řízení před soudem: odkladný účinek

k § 73 odst. 2 soudního řádu správního

k § 66 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 83/1998 Sb.

Povaha rozhodnutí o umístění stavby vylučuje obecně možnost přivodit újmu předpokládanou ustanovením § 73 odst. 2 s. ř. s., tj. újmu, kterou by bylo lze kvalifikovat jako nenahraditelnou, neboť toto rozhodnutí ještě nezakládá potenciálnímu stavebníkovi subjektivní právo stavět. Oprávnění stavebníka uskutečnit konkrétní stavbu (příp. změnu stavby) na konkrétním místě a za určitých podmínek je zřízeno až pravomocným stavebním povolením vydaným podle § 66 zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona.

(Podle usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 5. 11. 2004, čj. 57 Ca 14/2004-40)

Věc: Milan a Marie K. v P. proti Krajskému úřadu Plzeňského kraje o umístění stavby, o žádosti žalobců o přiznání odkladného účinku žalobě.

Městský úřad Tachov rozhodl dne 22. 1. 2004 o umístění stavby letiště.

žalobců a dalšího účastníka řízení toto rozhodnutí změnil.

Krajský úřad Plzeňského kraje rozhodnutím ze dne 19. 5. 2004 k odvolání

Rozhodnutí odvolacího orgánu napadli žalobci žalobou, v níž zároveň žá-

dali o přiznání odkladného účinku. Právní následky rozhodnutí by pro žalobce znamenaly velice vážnou újmu na jejich právech, pokud jde o právo na příznivé životní prostředí, jakož i jejich majetková práva, neboť pokud by před rozhodnutím soudu došlo k realizaci zamýšlené stavby a následně by bylo rozhodnutí správního úřadu zrušeno, návrat v předešlý stav by byl s ohledem na charakter celé stavby značně problematický.

Krajský soud návrh na přiznání odkladného účinku zamítl.

Z odůvodnění:

Již sama povaha napadeného rozhodnutí o umístění stavby dle názoru Krajského soudu v Plzni vylučuje obecně možnost přivodit újmu předpokládanou v § 73 odst. 2 s. ř. s., tj. újmu, kterou by bylo lze kvalifikovat jako nenahraditelnou. Názor vychází z úvahy, že tento druh územního rozhodnutí určuje stavební pozemek, na němž se stavba umísťuje, stanoví podmínky jejího umístění a podmínky pro zpracování projektové přípravy stavby (§ 39 stavebního zákona, § 4 vyhlášky č. 132/1998 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona). Má omezenou časovou platnost (platí zásadně dva roky od právní moci rozhodnutí – § 40 odst. 2 stavebního zákona), může pozbýt platnosti před uplynutím doby platnosti (§ 40 odst. 1 věta druhá stavebního zákona), může být měněno z podnětu navrhovatele i *ex officio* (§ 41 odst. 1 stavebního zákona). Osoba, na základě jejíhož návrhu stavební úřad rozhodnutí o umístění stavby vydal, může po vydání takového rozhodnutí upustit z řady důvodů subjektivní i objektivní povahy od svého původního záměru.

Zásadní význam má okolnost, že pravomocné rozhodnutí o umístění stavby nezakládá ještě potenciálnímu stavebníkovi subjektivní právo stavět. Oprávnění stavebníka uskutečnit konkrétní stavbu (příp. změnu stavby) na konkrétním místě a za určitých podmínek je konstituováno až stavebním povolením vydaným podle § 66 stavebního zákona, které nabylo právní moci.

Žalobcům nemůže vzniknout újma výkonem rozhodnutí o umístění stavby, protože takové rozhodnutí vykonatelné není. Vykonatelnost individuálního správního aktu je jedním z právních účinků rozhodnutí a představuje vlastnost rozhodnutí spočívající v možnosti vynutit splnění rozhodnutím uložené povinnosti za použití právních prostředků. O vykonatelnosti rozhodnutí lze proto uvažovat pouze u rozhodnutí, kterými se ukládá povinnost něco konat, něčeho se zdržet či něco strpět. V případě rozhodnutí o umístění stavby tomu tak není. Teprve realizace stavebního povolení – tedy výkon v pořadí dalšího rozhodnutí – může mít za následek vznik nenahraditelné újmy. Obdobně nenahraditelná újma nemůže žalobcům vzniknout ani jinými právními následky rozhodnutí o umístění stavby. Příčinnou souvislost se vznikem nenahraditelné újmy může mít až vlastní stavební povolení.

Důvody shora podrobně rozvedené vedly soud k závěru, že nelze o žádosti kladně rozhodnout, neboť není splněn zákonný předpoklad, že by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí o umístění stavby mohly žalobcům způsobit jakoukoliv újmu, natož pak újmu nenahraditelnou. Proto návrhu nevyhověl.

(da)

Řízení před soudem: ochrana proti nečinnosti správního orgánu

k § 81 odst. 2 soudního řádu správního

V řízení o ochraně proti nečinnosti správního orgánu není soud oprávněn zavázat správní orgán k vydání rozhodnutí o určitém obsahu, tj. určit, jak konkrétně má být správní orgán činný. Formální náležitosti již vydaných rozhodnutí soud v tomto řízení rovněž neposuzuje.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2004, čj. 7 Afs 33/2003-80)

Věc: Společnost s ručením omezeným P. v P. proti Finančnímu úřadu v Plzni o ověření neplatnosti daňového výměru, o kasační stížnosti žalobce.

Krajský soud v Plzni rozsudkem ze dne 5. 9. 2003 zamítl žalobu, kterou se žalobce domáhal, aby soud uložil Finančnímu úřadu v Plzni ověřit ve lhůtě 15 dní od právní moci rozhodnutí soudu neplatnost platebního výměru ze dne 14. 5. 2001 na daň z příjmů právnických osob za rok 2000, rozhodnutí o přeplatku na daň ze dne 14. 5. 2001 a ze dne 22. 6. 2001, dodatečného platebního výměru ze dne 27. 9. 2000 na zrušení daňové ztráty z příjmů právnických osob za rok 1998 a dodatečného platebního výměru ze dne 27. 9. 2000 na daň z příjmů právnických osob za rok 1996. V odůvodnění rozsudku krajský soud odkázal na čl. 2 Ústavy České republiky a uvedl, že není oprávněn zavázat správní orgán k rozhodnutí konkrétního obsahu.

Rozsudek napadl žalobce (dále „stěžovatel“) kasační stížností, v níž namítl nesprávné právní posouzení otázky opodstatněnosti podané žaloby [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. V projednávané věci je dle stěžovatele předmětem sporu posouzení formálních náležitostí vydaných rozhodnutí, tedy přezkoumání správních rozhodnutí způsobem, které soud běžně provádí v případech, že posuzuje, zda předložená listina je skutečně správním aktem

a vztahuje se na ni presumpce správnosti. S ohledem na skutečnost, že podanou žalobou nebyla napadána věcná správnost předmětných rozhodnutí, ale pouze absence základních náležitostí, se kterými zákon ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (dále též „daňový řád“), spojuje neplatnost rozhodnutí, nemohl soud, pokud by se námitkami stěžovatele věcně zabýval, zasáhnout do pravomoci moci výkonné a tím porušit princip dělby moci. Stěžovatel rovněž upozornil na ustanovení § 68 písm. c) s. ř. s., z něhož jednoznačně vyplývá, že soud se vadami správního rozhodnutí způsobujícími jeho nicotnost může zabývat.

Ze správního spisu vyplynulo, že stěžovatel požádal žalovaného o ověření neplatnosti několika rozhodnutí. Žalovaný mu však sdělil, že důvody pro ověření neplatnosti uvedených rozhodnutí neshledal, a své stanovisko podrobně zdůvodnil.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou.

Z odůvodnění:

Podle § 79 odst. 1 s. ř. s. se žalobou proti nečinnosti správního orgánu může

ten, kdo bezvýsledně vyčerpал prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení.

Chybí-li podle § 32 odst. 7 daňového řádu v rozhodnutí vydaném v daňovém řízení některá z ostatních základních náležitostí (§ 32 odst. 2 daňového řádu – mimo ty, jejichž zhojení upravuje § 32 odst. 4 až 6 téhož zákona), které podle povahy rozhodnutí musí být jejím obsahem, nebo odůvodnění v případech, kdy je zákon předepisuje, a nejde-li jen o zřejmou chybu v psaní či počítání, má to za následek neplatnost rozhodnutí. Splnění podmínek neplatnosti ověří správce daně, který rozhodnutí vydal.

Neshledá-li správce daně splnění podmínek neplatnosti, zákon mu neukládá vydat o tom rozhodnutí. Tento postup vychází ze zásady, že není důvodu zasahovat do právní sféry účastníků daňového řízení, protože jejich práva a povinnosti změněné nebo vzniklé původním rozhodnutím takovým zjištěním nejsou nijak dotčeny. Proto správce daně může daňový subjekt vyrozumět pouze přípisem o tom, že neshledal důvod pro ověření neplatnosti rozhodnutí. Tímto způsobem také v dané věci správce daně postupoval.

Z výše uvedených skutečností vyplývá, že správce daně nebyl nečinný, neboť se žádostmi stěžovatele o ověření neplatnosti předmětných rozhodnutí zabýval, s tvrzeními v nich uvedenými se vypořádal a stěžovateli poté přípisem sdělil, že neshledal důvody pro osvědčení neplatnosti těchto rozhodnutí. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se závěrem kraj-

ského soudu, že i kdyby soud v rámci ochrany proti nečinnosti správního orgánu shledal žalobu opodstatněnou a uložil by správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení, tj. to, aby byl ve stanovené lhůtě činný, v žádném případě není oprávněn zavázat správní orgán k vydání rozhodnutí určitého obsahu, tj. k tomu, jak konkrétně má být činný; přitom právě toho se stěžovatel domáhá. Při rozhodování o žalobě proti nečinnosti správního orgánu není soud oprávněn posuzovat formální náležitosti již vydaných rozhodnutí, ale posuzuje pouze to, zda existuje povinnost správního orgánu vydat rozhodnutí ve věci samé. Proto se Nejvyšší správní soud nezabýval stěžovatelem namítanými vadami správních rozhodnutí, neboť posouzení platnosti či neplatnosti těchto rozhodnutí není předmětem řízení podle § 79 a násl. s. ř. s. Námitky proti rozhodnutím vydaným správcem daně měl stěžovatel možnost uplatnit v odvolacím řízení podle § 48 a násl. daňového řádu, popř. v řízení reklamačním podle § 53 daňového řádu, a také v přezkumném řízení před krajským soudem.

Rovněž Ústavní soud ve své judikatuře zastává stanovisko, že daňový řád nestanoví povinnost vydat správní rozhodnutí v případě, že správce daně podmínky neplatnosti neověří. V řadě svých rozhodnutí Ústavní soud odkázal na rozhodnutí Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 28. 5. 1998, sp. zn. 30 Ca 177/97, jehož názor označil za ústavně konformní (např. usnesení IV. ÚS 705/2000 ze dne 27. února 2001, usnesení IV. ÚS 355/01 ze dne 1. srpna 2001, usnesení IV. ÚS 390/01 ze dne 29. srpna 2001 či usnesení IV. ÚS 471/02 ze dne 6. listopadu 2002).

Upozornění stěžovatele na ustanovení § 68 písm. c) s. ř. s. je zcela bezpřed-

mětné, protože na základě žaloby podané stěžovatelem bylo zahájeno řízení o ochraně proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 až § 81 s. ř. s., a nikoliv

řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 až § 78 s. ř. s.

(ci)

457

Správní řízení: předběžná otázka

k § 40 odst. 2 správního řádu

Je-li pro rozhodnutí správního orgánu významná skutečnost ztráty bezúhonnosti, je sice správní orgán vázán rozhodnutím soudu o tom, zda a kým byl spáchán trestný čin (§ 40 odst. 2 správního řádu), není však již vázán závěry soudu o uložení či neuložení konkrétního druhu trestu a není ani povinen brát v úvahu důvody, které k těmto závěrům soud vedly.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2004, čj. 6A 39/2000-75)

Věc: MUDr. Jan S. v B. proti Ministerstvu zdravotnictví o zrušení registrace k poskytování zdravotní péče v nestátním zdravotnickém zařízení.

Žalovaný dne 3. 12. 1999 zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Okresního úřadu Brno-venkov ze dne 14. 10. 1999, kterým správní orgán I. stupně podle § 12 odst. 2 a § 13 odst. 2 ve spojení s § 9 odst. 3 zákona č. 160/1992 Sb., o zdravotní péči v nestátních zdravotnických zařízeních, ve znění zákona č. 161/1993 Sb., zrušil registraci žalobce k poskytování zdravotní péče v nestátním zdravotnickém zařízení.

Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u Městského soudu v Praze, který věc postoupil Vrchnímu soudu v Praze. Žalovaný se podle žalobce dopustil porušení principu presumpce neviny tím, že ve svém rozhodnutí vycházel z nezákonných rozhodnutí České lékařské komory. Žalobce rovněž odkázal na usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 30. 9. 1999, kterým se mj. zrušuje výrok rozsudku Okresního soudu Brno-venkov v té části, v níž byl žalobci uložen trest

zákazu činnosti. V této souvislosti poukázal na odůvodnění usnesení, v němž se soud vyjadřuje k důsledkům, které by pro profesní existenci žalobce vyvstaly uložení tohoto druhu trestu.

Ze správního spisu vyplynulo, že dne 22. 9. 1993 vydal Okresní úřad Brno-venkov v souladu s § 8 zákona č. 160/1992 Sb. rozhodnutí o registraci, jímž žalobci založil oprávnění k provozování nestátního zdravotnického zařízení. V únoru 1998 zahájil okresní úřad správní řízení ve věci zrušení rozhodnutí o registraci, které rozhodnutím ze dne 8. 7. 1998 přerušil z důvodu vedeného trestního řízení. Dne 15. 4. 1999 byl žalobce rozsudkem Okresního soudu Brno-venkov odsouzen pro trestný čin ohrožení pod vlivem návykové látky podle § 201 písm. c) trestního zákona. Trestného činu se žalobce dopustil tím, že dne 7. 7. 1997 ošetřoval jako praktický lékař pro dospělé ve své ordinaci pacienty přesto, že byl pod

vlivem alkoholu, tedy vykonával zaměstnání, při kterém by mohl ohrozit život nebo zdraví lidí, ve stavu vylučujícím způsobilost, jenž si přivodil vlivem návykové látky. Žalobci byl uložen trest odnětí svobody v trvání čtyř měsíců, jehož výkon mu byl podmíněně odložen na zkušební dobu jednoho roku, a dále mu bylo uloženo ochranné protialkoholní a protitoxikomanické léčení v ambulantní formě. Usnesením Krajského soudu v Brně ze dne 30. 9. 1999 byl zrušen citovaný rozsudek Okresního soudu Brno-venkov ve výroku o trestu zákazu činnosti a ve výroku o ochranném opatření.

Nejvyšší správní soud, který věc převzal k dokončení řízení (§ 132 s. ř. s.), žalobu coby nedůvodnou zamítl.

Z odůvodnění:

Za lichou považuje soud námitku, že napadeným rozhodnutím došlo k porušení zásady presumpce neviny. Jak správní orgán I. stupně, tak i žalovaný vycházel z pravomocného rozhodnutí, kterým byl žalobce pro trestný čin dle § 201 písm. c) trestního zákona odsouzen. Bezúhonnost žadatele o registraci nestátního zdravotního zařízení je jednou ze základních podmínek pro její vydání a rovněž její zachování je předpokladem pro to, aby registrace nebyla jejímu držiteli zrušena.

Samotný fakt, že držitel registrace byl pravomocně odsouzen pro úmyslný trestný čin či pro trestný čin spáchaný z nedbalosti v souvislosti s poskytováním zdravotní péče, je důvodem ke zrušení registrace. Mezi žalobcem a žalovaným nebyl spor, že k takovému odsouzení žalobce došlo. Správní orgán při svém rozhodování o zrušení registrace nemůže brát v úvahu důsledky, které toto rozhodnutí vyvolá pro další profesní aktivi-

ty držitele registrace, a je tedy neúčinná žalobcová námitka, že správní orgán měl přihlédnout k závěrům, z nichž vycházel trestní soud ve svém rozhodnutí ze dne 30. 9. 1999, sp. zn. 7 To 229/99, kterým se mění výrok týkající se uloženého trestu. Správní orgán zde nemá prostor pro úvahu, zda registraci zruší či ne.

Z ustanovení § 12 odst. 2 zákona o zdravotní péči v nestátních zdravotnických zařízeních vyplývá, že správní orgán při změně údajů obsažených v rozhodnutí o registraci nebo dokladů, které je povinen provozovatel zařízení připojit k žádosti o registraci, rozhodne o změně, případně zrušení registrace. Ve spojení s § 9 citovaného zákona je zřejmé, že správní orgán je povinen rozhodnout o zrušení registrace, a to toho důvodu, že bezúhonnost provozovatele zařízení je takovou obecnou podmínkou pro jeho provozování, při jejímž pozbytí jsou bez dalšího naplněny podmínky pro vydání rozhodnutí o zrušení registrace. V této souvislosti je zcela irrelevantní, jaký trest byl žalobci uložen: podmínkou pro vydání rozhodnutí o zrušení registrace je samotný fakt pravomocného odsouzení a s ním spojená ztráta bezúhonnosti.

Je-li pro rozhodnutí správního orgánu významná skutečnost ztráty bezúhonnosti, je sice správní orgán vázán rozhodnutím soudu o tom, zda a kým byl spáchán trestný čin (§ 40 odst. 2 správního řádu), není však již vázán závěry soudu o uložení či neuložení konkrétního druhu trestu a není ani povinen brát v úvahu důvody, které k těmto závěrům soud vedl.

Soud tedy zdůrazňuje, že uložení sankce v trestním řízení je nutno striktně oddělit od vydání rozhodnutí o zrušení registrace, a nesouhlasí ani s žalobco-

vým tvrzením, že vydání rozhodnutí o zrušení registrace a uložení trestu zákazu činnosti rozhodnutím v trestním řízení jsou ekvivalentní, co se dopadů týče. Zákaz činnosti je trestem, který vyvolává pro profesní existenci odsouzeného mnohem rozsáhlejší a citelnější dopady než rozhodnutí správního orgánu, které pouze zbavuje držitele registrace možnosti nadále provozovat nestátní

zdravotnické zařízení, tedy které jinak této osobě neznemožňuje další výkon její profese. Smyslem trestu zákazu činnosti je vyřazení odsouzeného z možnosti vykonávat určité zaměstnání či funkci, k nimž je třeba určitá morální a odborná způsobilost, a jeho důsledkem může být skutečně ukončení profesní kariéry.

(*axa*)

458

Správní řízení: přípustnost obnovy řízení

k § 29 odst. 1, § 40 odst. 2 a § 62 odst. 1 písm. e) správního řádu

I. Podmínkou pro povolení obnovy řízení podle ustanovení § 62 odst. 1 písm. e) správního řádu je existence pravomocného rozhodnutí o spáchání trestného činu, jímž bylo dosaženo vydání rozhodnutí, ohledně něhož je obnova řízení navrhována. Pouhé podezření ze spáchání trestného činu, popř. skutečnost, že určitá osoba byla obžalována pro spáchání trestného činu, důvodem pro obnovu řízení podle tohoto ustanovení není.

II. Při posuzování podmínek pro povolení obnovy řízení z důvodu uvedeného v ustanovení § 62 odst. 1 písm. e) správního řádu není možné přerušit řízení (§ 29 odst. 1 správního řádu) a vyčkat rozhodnutí soudu o tom, zda a případně kým byl spáchán trestný čin. Uvedenou otázku nelze považovat za předběžnou ve smyslu ustanovení § 40 odst. 2 správního řádu, neboť v této fázi má význam jen pro posouzení podmínek správního řízení.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 10. 2004, čj. 3 As 16/2004-73)

Věc: Ing. Lubomír H. v J. proti České správě sociálního zabezpečení o obnovu řízení, o kasační stížnosti žalobce.

Rozhodnutím žalované ze dne 3. 9. 2003 bylo zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí Okresní správy sociálního zabezpečení v Jindřichově Hradci ze dne 2. 7. 2003, kterým správní orgán I. stupně nepovolil obnovu řízení ve vztahu k platebnímu výměru na dlužné pojistné na důchodové zabezpečení, dlužný příspěvek na státní politiku zaměstnanosti a na penále v celkové výši 90 388 Kč.

Žalobce napadl rozhodnutí žalované žalobou u Krajského soudu v Českých Budějovicích; ta však byla rozsudkem ze dne 21. 1. 2004 zamítnuta.

Žalobce (dále „stěžovatel“) v kasační stížnosti výslovně označil důvody uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. Stěžovatel uvedl, že ve správním řízení, které předcházelo vydání na-

padeného rozhodnutí, byly v jeho nejspěch porušeny zásady uvedené v § 3 správního řádu, a to tím, že správní orgán prvního stupně nerozhodl o jeho procesním návrhu na přerušování řízení, ačkoliv byly prokázány zákonné důvody tohoto návrhu a návrh byl podložen listinnými důkazy (§ 29 odst. 1 správního řádu). Stěžovatel totiž označil neskončená řízení, která mohla ovlivnit přezkoumávané správní řízení. Podle stěžovatele nebyly ve správním řízení správně posouzeny předběžné otázky ve smyslu ustanovení § 40 odst. 1 věty první správního řádu. Stěžovatel namítl, že nic nebránilo tomu, aby byla povolena obnova řízení, byly provedeny důkazy a pak bylo řízení případně do vydání pravomocného rozsudku přerušeno, resp. aby řízení o obnově řízení zahájené návrhem stěžovatele bylo za stejných podmínek přerušeno. Krajský soud rovněž nebral v úvahu, že stěžovatelův společník byl již pravomocně odsouzen pro trestný čin spočívající právě v machinacích s účetnictvím společnosti H., jež má návaznost na účetnictví žalobce. Tento pravomocný rozsudek Okresního soudu v Jindřichově Hradci dle názoru stěžovatele prokazuje, že výsledek řízení, jehož obnovy se domáhal, byl podstatně ovlivněn trestným činem a že je důvod k prolomení zákonné tříleté lhůty k podání návrhu na obnovu řízení a povolení návrhu ve lhůtě desetileté, která je zachována.

Ze správního spisu vyplynulo, že návrh na povolení obnovy řízení zdůvodnil stěžovatel tím, že platební výměr byl vydán za situace, kdy nebyly známy podstatné skutečnosti pro rozhodnutí ve vztahu k výši pohledávky na pojistném. Následně totiž došlo k odhalování machinací bývalého společníka v účetnictví společnosti s ručením omezeným H., jejímž společníkem byl i stěžovatel. Těmi-

to machinacemi došlo ke zvýšení daňového základu stěžovatele a tím i základu pro výpočet pojistného. Pro tuto trestnou činnost byl uvedený společník obžalován. Správní orgán prvního stupně obnovu řízení nepovolil, a to s odkazem na ustanovení § 63 odst. 4 správního řádu, podle kterého se obnova řízení po uplynutí tří let od právní moci rozhodnutí povolí jen tehdy, bylo-li rozhodnutí dosaženo trestným činem. Podle správního orgánu prvního stupně nebyl předložen důkaz o trestné činnosti společníka a pouhé podezření, že platebního výměru bylo dosaženo trestným činem, nepostačuje. S tímto závěrem se pak v rozhodnutí o odvolání ztotožnila i žalovaná.

Nejvyšší správní soud přezkoumal rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích z důvodu uplatněného v kasační stížnosti; shledal, že kasační stížnost není důvodná, a zamítl ji.

Z odůvodnění:

Obnova řízení je upravena v části čtvrté oddílu druhém správního řádu. Podle jeho ustanovení § 62 odst. 1 písm. e) se řízení před správním orgánem ukončené rozhodnutím, které je v právní moci, na návrh účastníka řízení obnoví mj. tehdy, jestliže se rozhodnutí opírá o důkazy, které se ukázaly nepravdivými, nebo pokud bylo rozhodnutí dosaženo trestným činem. Podle ustanovení § 63 odst. 3 správního řádu se návrh podává u správního orgánu ve lhůtě tří měsíců ode dne, kdy se účastník řízení dozvěděl o důvodech obnovy, nejdéle však do tří let od právní moci rozhodnutí. Zmeškání lhůty nelze podle tohoto ustanovení prominout. Podle ustanovení § 63 odst. 4 správního řádu se po uplynutí tří let od právní moci rozhodnutí obnova řízení povolí nebo nařídí jen tehdy, bylo-li roz-

hodnutí dosaženo trestným činem. Podle ustanovení § 29 odst. 1 správního řádu přeruší správní orgán řízení, jestliže bylo zahájeno řízení o předběžné otázce. Vyskytne-li se podle ustanovení § 40 odst. 1 správního řádu v řízení otázka, o které již pravomocně rozhodl příslušný orgán, je správní orgán takovým rozhodnutím vázán; jinak si správní orgán může o takové otázce učinit úsudek nebo dá příslušnému orgánu podnět k zahájení řízení. Správní orgán si nemůže jako o předběžné otázce učinit úsudek o tom, zda a kým byl spáchán trestný čin, provinění nebo přestupek, nebo o osobním stavu občana, přísluší-li o něm rozhodovat soudu.

Institut obnovy řízení představuje mimořádný opravný prostředek, který umožňuje překonat překážku věci rozhodnuté a jehož cílem je napravit závadný stav a umožnit přijetí nového rozhodnutí tam, kde při původním rozhodování nebyly z určitých důvodů dostatečně objasněny všechny skutkové okolnosti případu. Institut obnovy řízení představuje nesporný zásah do právní jistoty účastníků řízení a třetích osob, neboť jeho prostřednictvím je možné dosáhnout změny rozhodnutí tam, kde již bylo o určitém právu, povinnosti nebo stavu pravomocně, tj. relativně napevno rozhodnuto. Tento mimořádný charakter se musí nutně odrazit v právní úpravě institutu obnovy řízení, a to pokud možno přesným a taxativním výčtem provedeným určením okolností, kdy je obnova řízení přípustná, vymezením, zda na obnovu řízení existuje právní nárok, nebo zda je rozhodnutí o jejím povolení či nařízení ponecháno zcela na uvážení rozhodujícího orgánu, jakož i vymezením případů, kdy je obnova řízení nepřípustná, tj. kde je hranice, kterou již při respektování zásady právní jistoty nelze překročit.

Právní úprava obnovy řízení je ve správním řádu, který se na rozhodování v předmětné věci použije (§ 1 odst. 1 správního řádu), upravena v oddílu druhém části čtvrté a je koncipována jako mimořádný opravný prostředek, který je za splnění zákonem stanovených podmínek nárokový, tzn. účastník řízení má na obnovu řízení v zákonem stanovených případech nárok. Institut obnovy řízení, na rozdíl od institutu přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení podle oddílu třetího části čtvrté správního řádu, není tedy mimořádným procesním prostředkem dozorčího práva, ale naopak představuje skutečný opravný prostředek, byť mimořádný, jehož pojmovým znakem je založení právního nároku žadatele na meritorní projednání. Opět na rozdíl od institutu přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení, který je povolán k nápravě nezákonných rozhodnutí, je právní úprava obnovy řízení nastavena tak, aby umožňovala nápravu nejen nezákonných rozhodnutí, nýbrž též nápravu rozhodnutí, která nejsou „správná“ v nejširším slova smyslu, a to i když nebyla nezákonná. Rubem skutečnosti, že na povolení obnovy řízení existuje právní nárok, je taxativní vymezení důvodů, pro něž má být obnova řízení povolena nebo nařízena [§ 62 odst. 1 písm. a) – e) správního řádu], vymezení případů, kdy je obnova řízení naopak nepřípustná (§ 62 odst. 3 správního řádu), jakož i vymezení objektivní a subjektivní lhůty, v rámci níž může být obnova řízení povolena. Jsou-li splněny všechny podmínky stanovené správním řádem, tj. je-li dán alespoň jeden zákonný důvod, není-li obnova řízení nepřípustná a byla-li dodržena objektivní a subjektivní lhůta, existuje na povolení obnovy řízení právní nárok. Při rozhodování o povolení obnovy řízení se rozhoduje o veřejných subjektivních právech

účastníka řízení, a proto rozhodnutí správních orgánů o nepovolení obnovy řízení zásadně podléhá soudnímu přezkumu (srov. náleží Ústavního soudu IV. ÚS 366/96, Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek č. 8, str. 247).

Institut obnovy řízení je přitom rozdělen do dvou fází. V první fázi správní orgán rozhoduje o tom, zda bude obnova řízení povolena (*tudicium rescindens*), tj. zda byly splněny podmínky pro povolení obnovy řízení. Druhá fáze nastupuje v okamžiku, kdy je obnova řízení povolena, a v jejím rámci správní orgán rozhoduje znovu ve věci, přičemž novým rozhodnutím nahrazuje rozhodnutí původní (*tudicium rescissorium*).

V projednávané věci podal stěžovatel návrh na povolení obnovy řízení ve vztahu ke správnímu řízení, které vedlo k vydání platebního výměru č. 9/98 ze dne 12. 2. 1998, jímž bylo stěžovateli předepsáno dlužné pojistné na důchodové zabezpečení, příspěvek na státní politiku zaměstnanosti a odpovídající penále. Tuto obnovu řízení správní orgán I. stupně nepovolil, neboť pro její povolení důvody neshledal, a tento závěr byl poté potvrzen v rozhodnutí žalované o odvolání. Napadené rozhodnutí tedy sice není rozhodnutím ve věci, nicméně vzhledem k výše uvedeným skutečnostem je soudně přezkoumatelné. Úkolem soudu ve správním soudnictví je pak v případě podané žaloby proti rozhodnutí, kterým není obnova řízení povolena, resp. proti rozhodnutí, kterým je takové rozhodnutí o zamítnutí návrhu na povolení obnovy řízení potvrzeno, v prvé řadě zjistit, zda správní orgány posoudily otázku přípustnosti obnovy řízení správně.

Stěžovatel opíral svůj návrh na povolení obnovy řízení o to, že v daném pří-

padě vyšly najevo nové skutečnosti nebo důkazy, které mohly mít podstatný vliv na rozhodnutí a nemohly být v řízení uplatněny bez jeho zavinění, a že rozhodnutí bylo dosaženo trestným činem. Uplatňoval tedy důvody pro obnovu řízení uvedené v ustanovení § 62 odst. 1 písm. a) a e) správního řádu. V obou případech tak činil s odkazem na údajnou trestnou činnost svého bývalého společníka ve společnosti s ručením omezeným H., v důsledku níž docházelo k manipulaci a zkreslování hospodářských výsledků této společnosti, což následně nesprávně a v žalobcův neprospěch ovlivnilo vyměřovací základ pro výpočet pojistného na sociální zabezpečení. Ze správního spisu vyplynulo, že platební výměr č. 9/98 nabyl právní moci 7. 3. 1998 a návrh na povolení obnovy řízení stěžovatel podal 19. 6. 2003. Za takových skutkových okolností je třeba konstatovat, že v daném případě nepřipadala v úvahu možnost povolit obnovu řízení z důvodu uvedeného v ustanovení § 62 odst. 1 písm. a) správního řádu, a to i kdyby byly splněny tam uvedené podmínky, neboť uplynula objektivní lhůta tří let od právní moci předmětného rozhodnutí, v rámci níž může být podán návrh na povolení obnovy řízení (§ 63 odst. 3 správního řádu), resp. v rámci níž může být obnova řízení povolena (§ 63 odst. 4 správního řádu). Zmeškání uvedené objektivní lhůty přitom podle ustanovení § 63 odst. 3 správního řádu nelze prominout. Návrh na povolení obnovy z důvodu podle ustanovení § 62 odst. 1 písm. a) správního řádu tedy byl podán opožděně, zmeškání lhůty nemohl správní orgán prominout, a proto závěr žalovaného, že obnovu řízení z uvedeného důvodu nebylo možné povolit, byl podle zjištění Nejvyššího správního soudu správný.

Objektivní lhůta tří let od právní mo-
ci rozhodnutí je podle ustanovení § 63
odst. 4 správního řádu prolomena pouze
v jednom případě, a to tehdy, bylo-li roz-
hodnutí dosaženo trestným činem, tedy
byl-li splněn důvod podle ustanovení
§ 62 odst. 1 písm. e) správního řádu. By-
lo-li původního rozhodnutí dosaženo
trestným činem, lze obnovu řízení povo-
lit i po uplynutí objektivní lhůty. Jak bylo
výše uvedeno, stěžovatel dovozoval i na-
plnění tohoto důvodu pro povolení ob-
novy řízení. Odkazoval přitom na probí-
hající, avšak neskončené trestní řízení
vedené proti jeho bývalému společníko-
vi ve společnosti s ručením omezeným H.
Z podání stěžovatele ve správním řízení
jednoznačně vyplývá, že toto trestní říze-
ní nebylo v době rozhodování správních
orgánů ukončeno. Nejvyšší správní
soud má přitom za nepochybné, že po-
volení obnovy řízení podle ustanovení
§ 62 odst. 1 písm. e) správního řádu je
možné pouze za paralelního splnění
dvou podmínek: jednak že existuje pra-
vomocné rozhodnutí, podle kterého byl
trestný čin spáchán, jednak že uvedený
trestný čin měl přímou souvislost s vyda-
ným správním rozhodnutím, resp. že
předmětného rozhodnutí bylo dosaženo
právě tímto trestným činem. Zjištění exi-
stence první podmínky pak z logiky věci
musí předcházet zjišťování podmínky
druhé. Pokud jde o existenci pravomoc-
ného rozhodnutí, je zřejmé, že o tom,
zda byl trestný čin spáchán, může pravo-
mocně rozhodnout pouze soud, popř.
v určitých případech státní zástupce. Ta-
kovým pravomocným rozhodnutím mů-
že být jakékoliv rozhodnutí, ve kterém je
napevno a autoritativně stanoveno, že
došlo ke spáchání trestného činu, tedy
např. též rozhodnutí soudu či státního
zástupce o narovnání nebo o podmíneč-
ném zastavení trestního stíhání pachate-
le. V žádném případě však nepostačuje

podezření ze spáchání trestného činu
ani skutečnost, že určitá osoba byla ob-
žalována pro spáchání trestného činu,
neboť ani obžalobu v trestním řízení ne-
lze považovat za autoritativní výrok
o spáchání trestného činu.

V dané věci je třeba konstatovat, že
stěžovatel v návrhu na povolení obnovy,
jakož ani v řízení o odvolání proti roz-
hodnutí správního orgánu prvního stup-
ně, nepoukazyval na skutečnost, že by
v trestní věci jeho bývalého společníka
bylo vydáno pravomocné rozhodnutí,
kterým by bylo konstatováno spáchání
trestného činu. Rovněž správní orgán ta-
kovou skutečnost z jiných zdrojů nezjis-
til. V takovém případě nezbyvá než kon-
statovat, že nebyly splněny ani podmínky
pro povolení obnovy řízení uvedené
v ustanovení § 62 odst. 1 písm. e) správn-
ního řádu a správní orgán prvního stupně
předmětný návrh správně zamítl (resp.
obnovu řízení nepovolil). Po takovém
zjištění je podle Nejvyššího správního
soudu již bezpředmětné zkoumat, zda by-
la splněna druhá podmínka pro povolení
obnovy řízení z tohoto důvodu, tj. zda
předmětného správního rozhodnutí by-
lo tímto trestným činem skutečně dosa-
ženo. Zabývala-li se žalovaná tím, zda by
mezi údajným trestným činem, ohledně
něhož však neexistuje pravomocné roz-
hodnutí, a předmětným správním roz-
hodnutím byla dána příčinná souvislost,
šlo o úvahy nadbytečné. Tam, kde není
pravomocného rozhodnutí o trestném
činu, je hledání potřebné příčinné sou-
vislosti mezi trestným činem a rozhodnu-
tím pouhou spekulací.

Při soudním přezkumu správních
rozhodnutí je třeba vycházet ze skutko-
vého a právního stavu, který v dané věci
byl v době vydání správního rozhodnutí
(§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Postup správních or-

gánů při posouzení přípustnosti povolení obnovy řízení je tedy třeba hodnotit zásadně ve světle skutkových a právních okolností, které existovaly v době rozhodování správních orgánů. Nejvyšší správní soud ze správního spisu zjistil, že stěžovatel ve správním řízení ani nevrtdil, že by bylo ohledně jakéhokoliv jednání jeho bývalého společníka vydáno pravomocné rozhodnutí, kterým by toto jednání bylo autoritativně prohlášeno za trestný čin, a proto správní orgány, jak bylo uvedeno výše, postupovaly správně, když obnovu řízení nepovolily. Takovou skutečnost ostatně stěžovatel nevrtdil ani v řízení před krajským soudem. Jestliže tedy stěžovatel ve své kasační stížnosti kromě výše uvedeného trestního řízení, které nebylo v době vydání žalobou napadeného rozhodnutí pravomocně ukončeno, odkazuje též na pravomocný rozsudek Okresního soudu v Jindřichově Hradci sp. zn. 7 T 416/99, nutno konstatovat, že jde o námitku, kterou poprvé uplatnil právě až v kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud se tedy touto námitkou dále nezabýval, neboť podle ustanovení § 109 odst. 4 s. ř. s. mu nepřisluší přihlížet ke skutečnostem, které stěžovatel uplatnil poté, kdy bylo vydáno napadené rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani stěžovatelově námitce spatřující pochybení žalované, resp. správního orgánu prvého stupně, v tom, že neposoudily otázku, zda byl spáchán trestný čin, podle ustanovení § 40 odst. 2 správního řádu jako otázku předběžnou a s odkazem na ustanovení § 29 odst. 1 správního řádu do jejího vyřešení řízení nepřerušily. Stěžovatel přitom uvádí, že správní orgán tak mohl učinit buď po vydání rozhodnutí, kterým se obnova řízení povoluje, nebo ještě před ním. V prvním případě je podle Nejvyššího správ-

ního soudu takový postup vyloučen z důvodů, jež jsou uvedeny výše, tj. zejména pro skutečnost, že pravomocné rozhodnutí o tom, že byl spáchán trestný čin, je jednou z podmínek pro vydání rozhodnutí, kterým se obnova řízení povoluje. Pravomocné rozhodnutí o spáchání trestného činu tedy musí rozhodnutí o povolení obnovy řízení logicky předcházet. Nejvyšší správní soud pak dospěl k závěru, že ani druhá varianta, totiž přerušeni řízení o povolení obnovy řízení a vyčkání rozhodnutí o předběžné otázce, tj. zda byl spáchán trestný čin, nepřipadala v úvahu. Nejvyšší správní soud má za to, že předběžnými otázkami ve smyslu ustanovení § 40 správního řádu jsou toliko otázky, jež mají význam pro meritorní rozhodování, tj. pro přijetí rozhodnutí ve věci samé. Právní úprava předběžných otázek ve smyslu citovaného ustanovení se naopak nepoužije pro posouzení otázek, jež jsou významné pouze z hlediska posouzení podmínek řízení. V daném případě bylo posouzení, zda se trestný čin stal, posouzením existence jedné z podmínek, za jejichž splnění je možno povolit obnovu řízení. Rozhodnutí o povolení obnovy řízení není meritorním rozhodnutím: tím je až rozhodnutí vydané v řízení obnoveném. Za takové situace nelze otázku, zda byl spáchán trestný čin, pro účely řízení o povolení obnovy řízení považovat za prejudiciální otázku podle ustanovení § 40 odst. 2 správního řádu. Nejvyšší správní soud se tu tedy ztotožnil se závěrem krajského soudu, že je-li v ustanovení § 62 odst. 1 písm. e) správního řádu požadováno, aby rozhodnutí, ohledně kterého má být obnova řízení povolena, bylo dosaženo trestným činem, neuplatní se v otázce existence trestného činu ustanovení § 29 odst. 1 správního řádu o přerušeni řízení z důvodu zahájení řízení o předběžné otázce.

Nejvyšší správní soud tu nad rámec uvedeného doplňuje, že stěžovatel není v důsledku správného postupu správních orgánů, které nevyčkávaly přijetí pravomocného rozhodnutí o tom, zda byl trestný čin skutečně spáchán, zbaven možnosti podat návrh na povolení obnovy řízení znovu v okamžiku, kdy případné rozhodnutí o spáchání trestného činu nabude právní moci. V daném případě se totiž neuplatní překážka věci rozhodnuté, která by bránila novému

rozhodování o povolení obnovy řízení pro naplnění důvodu podle ustanovení § 62 odst. 1 písm. e) správního řádu.

Nejvyšší správní soud tak neshledal naplnění stěžovatelem označených důvodů kasační stížnosti podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s., a proto kasační stížnost svým rozsudkem podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

(aš)

459

Řízení před soudem: chybné označení žalovaného správního orgánu

k § 69 soudního řádu správního
k vyhlášce č. 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností

Jestliže krajský soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí bývalého okresního úřadu označí jako žalovaného jiný obecní úřad než obecní úřad s rozšířenou působností, na který přešla působnost zaniklého okresního úřadu, pak jde o vadu řízení, k níž musí Nejvyšší správní soud přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 s. ř. s.) a která je důvodem pro zrušení rozhodnutí krajského soudu. V řízení před krajským soudem totiž soud jednal s někým, kdo vůbec neměl být účastníkem řízení ve smyslu § 69 s. ř. s.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 10. 2004, čj. 3 Ads 11/2004-84)

Věc: Stanislav M. v B. proti Městskému úřadu v Šumperku o předběžné opatření, o kasační stížnosti žalobce.

Podáním ze dne 21. 6. 2002 se žalobce u Krajského soudu v Ostravě domáhal zahájení řízení a vydání předběžného opatření ve věci rozhodnutí Okresního úřadu v Šumperku ze dne 11. 6. 2002. Usnesením ze dne 20. 2. 2004 krajský soud podání žalobce odmítl, neboť žalobce i přes výzvu a poučení neodstranil jeho vady.

Toto usnesení napadl žalobce (dále „stěžovatel“) kasační stížností; důvod kasační stížnosti spatřoval v ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., neboť jeho podání bylo určité a srozumitelné a bylo možné jej po doplnění projednat.

Žalovaný v reakci na poučení o složení senátu pro řízení o kasační stížnosti

sdělil, že byl v řízení před krajským soudem označen jako žalovaný, ačkoli obec, v níž má stěžovatel trvalé bydliště, spadá do správního obvodu Městského úřadu Zábřeh jako pověřeného obecního úřadu s rozšířenou působností.

Nejvyšší správní soud napadené usnesení krajského soudu zrušil (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

Z odůvodnění:

Nejvyšší správní soud přezkoumal řízení předcházející vydání napadeného rozhodnutí soudu prvního stupně a dospěl k závěru, že řízení před soudem prvního stupně bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí soudu. Podle ustanovení § 69 s. ř. s. je žalovaným správní orgán, který rozhodl v posledním stupni, nebo správní orgán, na který jeho působnost přešla. V dané věci rozhodoval v posledním stupni Okresní úřad v Šumperku. V důsledku reformy veřejné správy došlo ke dni 31. 12. 2002 k zániku územně vertikálně dekoncentrovaných orgánů státní správy se všeobecnou působností, tedy okresních úřadů (§ 44 zákona č. 147/2000 Sb., o okresních úřadech). Od 1. 1. 2003 pak převzaly kompetence okresních úřadů obce s rozšířenou působností, a to podle § 20 vyhlášky č. 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností.

Obec B., v níž má žalobce trvalé bydliště, spadá do správního obvodu Měst-

ského úřadu Zábřeh coby obce s rozšířenou působností. Z tohoto důvodu měl být v záhlaví kasační stížnosti napadeného usnesení Krajského soudu v Ostravě označen jako žalovaný Městský úřad v Zábřehu, neboť na něj přešla v daném případě působnost zaniklého Okresního úřadu v Šumperku, a měl tedy v řízení před krajským soudem vystupovat jako žalovaný. Soud prvního stupně však jako žalovaného nesprávně označil Městský úřad v Šumperku, aniž měl tento postup oporu v jakémkoliv právním předpise, a v odůvodnění rozhodnutí uvedl pouze obecný odkaz na to, že na tento správní orgán přešla pravomoc zrušeného okresního úřadu. Tímto postupem soud prvního stupně pochybil, neboť měl z úřední povinnosti, vědom si zásady *iura novit curia*, správně identifikovat správní orgán, na něhož přešla působnost Okresního úřadu v Šumperku. Skutečnost, že soud v řízení považoval za žalovaného jiný správní orgán, než s jakým měl ze zákona jednat, považuje Nejvyšší správní soud za natolik závažné pochybení, že k němu musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 s. ř. s.). Za této situace již Nejvyšší správní soud považoval za nadbytečné vyjadřovat se ke stěžovatelovým tvrzením obsaženým v kasační stížnosti, neboť již samotná skutečnost, že v řízení bylo jako se žalovaným jednáno se subjektem, jenž neměl být účastníkem řízení, je důvodem ke zrušení napadeného rozhodnutí.

(ouč)

Důchodové pojištění: příplatek k důchodu podle zákona o soudní rehabilitaci

k § 25 odst. 7 zákona č. 119/1990 Sb., o soudní rehabilitaci, ve znění zákona č. 47/1991 Sb.

Poskytnutí příplatku k důchodu podle § 25 odst. 7 zákona č. 119/1990 Sb., o soudní rehabilitaci, lze přiznat žadateli zproštěnému obžaloby pouze tehdy, došlo-li ke zproštění obžaloby v řízení podle zákona o soudní rehabilitaci.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 10. 2004, čj. 3 Ads 8/2004-95)

Věc: Václav N. v R. proti České správě sociálního zabezpečení o úpravu důchodu podle zákona o soudní rehabilitaci, o kasační stížnosti žalobce.

Žalovaná dne 8. 7. 1999 zamítla žalobcovu žádost o úpravu důchodu pro nesplnění podmínek podle ustanovení § 25 odst. 7 zákona o soudní rehabilitaci. V odůvodnění rozhodnutí žalovaná uvedla, že podle rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 17. 4. 1998 byl žalobce zproštěn obžaloby ze spáchání trestného činu rozkrádání majetku v socialistickém vlastnictví, což je trestný čin, na který se rehabilitace nevztahuje.

Toto rozhodnutí dne 22. 2. 2000 zrušil Krajský soud v Hradci Králové a věc vrátil žalované k dalšímu řízení. V odůvodnění rozhodnutí soud prvního stupně uvedl, že i když trestný čin rozkrádání majetku v socialistickém vlastnictví, pro nějž byl žalobce trestně stíhán, nepatří mezi trestné činy vyjmenované zákonem o soudní rehabilitaci, je nepochybné, že trestní stíhání žalobce za údajné spáchání tohoto trestného činu bylo výrazem politické perzekuce a snahy potrestat žalobce za čin, který nespáchal, a to pro jeho náboženské přesvědčení. Tato skutečnost měla být podle názoru soudu prvního stupně vzata v úvahu. Tento rozsudek ovšem k odvolání žalované zrušil Vrchní soud v Praze dne 22. 11. 2001 s tím, že případ-

nou účast žalobce na soudní rehabilitaci podle zákona o soudní rehabilitaci nelze prokazovat v rámci přezkumného řízení ve věci rozhodnutí žalované, nýbrž toliko v řízení podle zákona o soudní rehabilitaci před soudem, jenž ve zmíněné trestní věci rozhodoval. Z rozsudku soudu prvního stupně pak není zřejmé, jak a podle čeho byla posouzena účast žalobce na soudní rehabilitaci, neboť zprošňující rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 17. 4. 1998 se o soudní rehabilitaci nezmiňuje. Vrchní soud proto uložil soudu prvního stupně vypořádat se s otázkou účasti žalobce na soudní rehabilitaci podle zákona o soudní rehabilitaci, resp. s otázkou, zda žalobce byl zproštěn obžaloby podle tohoto zákona.

V mezidobí podal žalobce návrh na vydání rozhodnutí o tom, že je účasten soudní rehabilitace podle zákona o soudní rehabilitaci. Krajský soud v Hradci Králové dne 24. 4. 2003 rozhodl, že žalobce není účasten na soudní rehabilitaci podle zákona o soudní rehabilitaci. Vrchní soud v Praze usnesením ze dne 4. 7. 2003 rozhodnutí krajského soudu zrušil a návrh žalobce zamítl. V odůvodnění vrchní soud uvedl, že materiální důvod

pro soudní rehabilitaci podle § 1 zákona o soudní rehabilitaci v případě žalobce dán byl. Trestný čin rozkrádání majetku v socialistickém vlastnictví podle § 132 zákona č. 141/1961 Sb. však není zařazen mezi rehabilitované trestné činy podle oddílu druhého zákona o soudní rehabilitaci, podle něhož byly některé rozsudky rušeny přímo ze zákona, proto nebylo možné ani přezkumné řízení podle oddílu třetího zákona o soudní rehabilitaci. Podle názoru Vrchního soudu v Praze nebylo možné aplikovat ani § 33 odst. 2 zákona o soudní rehabilitaci, neboť rovněž toto ustanovení se vztahovalo na trestné činy uvedené v § 2 a § 4 zákona o soudní rehabilitaci. Vrchní soud v Praze shledal jako procesně nemožný rovněž postup podle § 30 odst. 2 zákona o soudní rehabilitaci. Vrchní soud v Praze uvedl, že případy soudní rehabilitace osob, které sice splňovaly podmínky ustanovení § 1 zákona o soudní rehabilitaci, ale které byly trestně stíhány za nerehabilitovaný trestný čin a jejichž stíhání skončilo pravomocným zproštěním obžaloby, nebyly do zákona o soudní rehabilitaci zahrnuty.

Krajský soud v Hradci Králové rozsudkem ze dne 3. 2. 2004 žalobu proti rozhodnutí žalované zamítl. Přiklonil se k názoru Vrchního soudu v Praze vyjádřenému v usnesení ze dne 4. 7. 2003, že nebylo možné vyhovět návrhu žalobce na vyslovení účasti na soudní rehabilitaci podle žádného ustanovení zákona o soudní rehabilitaci. S ohledem na tuto skutečnost Krajský soud v Hradci Králové uzavřel, že v daném případě žalobci nárok na přiznání příplatku k důchodu podle § 25 odst. 7 zákona o soudní rehabilitaci nevznikl, neboť žalobce byl sice zproštěn obžaloby, avšak ke zproštění obžaloby nedošlo v případě žalobce podle zákona o soudní rehabilitaci, což je zákonnou podmínkou pro přiznání uvedeného příplatku k důchodu.

Proti tomuto rozsudku podal žalobce (dále „stěžovatel“) kasační stížnost; namítl nezákonnost a vady řízení před soudem prvního stupně [§ 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.]. Stěžovatel uvedl, že soud prvního stupně nesprávně vyložil smysl ustanovení § 30 zákona o soudní rehabilitaci. Skutečnost, že Vrchní soud v Praze zamítl návrh žalobce na vydání rozhodnutí o účasti na soudní rehabilitaci podle zákona o soudní rehabilitaci, podle názoru žalobce neznamená, že by žalobce nemohl být soudní rehabilitace účasten vůbec. Soud prvního stupně měl podle stěžovatele bez ohledu na výsledek řízení o vydání rozhodnutí o účasti žalobce na soudní rehabilitaci sám zkoumat podmínky účasti žalobce na soudní rehabilitaci. Za vadu řízení před soudem stěžovatel označil skutečnost, že soud prvního stupně byl nucen přidržet se názoru vysloveného v rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 22. 11. 2001, jímž bylo krajskému soudu uloženo vypořádat se s otázkou účasti žalobce na soudní rehabilitaci podle zákona o soudní rehabilitaci, ačkoliv z díkce zákona o soudní rehabilitaci je zřejmé, že osoby zproštěné obžaloby v trestním řízení vůbec nebyly soudní rehabilitace účastny.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

Z odůvodnění:

Prvním důvodem podané kasační stížnosti je důvod uvedený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Nesprávné posouzení právní otázky spočívá v tom, že je na správně zjištěný skutkový stav aplikován nesprávný právní závěr, popřípadě je aplikován správný právní názor, který je však nesprávně vyložen. Stěžovatel tento stížní bod specifikoval tvrzením, že soud prvního stupně měl

bez ohledu na výsledek řízení o vydání rozhodnutí o účasti žalobce na soudní rehabilitaci zkoumat podmínky účasti žalobce na soudní rehabilitaci. S tímto názorem se Nejvyšší správní soud neztožňuje, neboť podle ustanovení § 7 odst. 1 zákona o soudní rehabilitaci je k rozhodnutí o účasti na soudní rehabilitaci příslušný soud, který rozhodoval v původním trestním řízení v prvním stupni. Krajský soud v Hradci Králové rozhodující o přezkoumání rozhodnutí žalované neměl pravomoc k tomu, aby zkoumal podmínky účasti žalobce na soudní rehabilitaci. V této věci měl soud prvního stupně k dispozici rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 4. 7. 2003, jímž byl zamítnut návrh žalobce na vyslovení účasti v soudní rehabilitaci. Za dané situace nebyl soud prvního stupně oprávněn se účastí žalobce na soudní rehabilitaci dále zabývat a ani Nejvyššímu správnímu soudu nepřisluší hodnotit ani přezkoumávat uvedené rozhodnutí Vrchního soudu v Praze.

Soud prvního stupně tedy nepochybil, jestliže neshledal nezákonným postup žalované, neboť vzhledem k uvedeným skutečnostem nebylo možné požadavku žalobce na přiznání příspěvku k důchodu podle § 25 odst. 7 zákona o soudní rehabilitaci vyhovět. K námitce žalobce, že soud prvního stupně měl respektovat smysl a účel zákona o soudní rehabilitaci, vyslovený v ustanovení § 1 zákona o soudní rehabilitaci, Nejvyšší správní soud konstatuje, že k těmto skutečnostem soud prvního stupně přihlédl, avšak striktní vymezení podmínek nároku zákonem bez toho, že by bylo do zákona zakotveno ustanovení pro zmírnění tvrdosti zákona, neumožňuje ani soudu v rámci jeho rozhodovací pravomoci vážit okolnosti konkrétního případu a od podmínek nároku stanovených

zákonem se jakkoliv odchýlit. Soudu nepřísluší vůli zákonodárce podle své úvahy měnit, doplňovat či nahrazovat, neboť je zákonem vázán. Nejvyšší správní soud proto rozhodl o tom, že důvod kasační stížnosti podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. není dán.

Dalším důvodem kasační stížnosti stěžovatele je důvod vymezený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., neboť stěžovatel je přesvědčen o tom, že řízení před soudem prvního stupně bylo zatíženo vadou, jež mohla mít za následek nezákonnost rozhodnutí o věci samé. Touto vadou řízení byla podle stěžovatele skutečnost, že soud prvního stupně byl nucen přidržet se názoru vysloveného v rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 22. 11. 2001, jímž bylo soudu prvního stupně uloženo vypořádat se s otázkou účasti žalobce na soudní rehabilitaci podle zákona o soudní rehabilitaci, ačkoliv z dikce zákona o soudní rehabilitaci je zřejmé, že osoby zproštěné obžaloby v trestním řízení vůbec nebyly soudní rehabilitace účastny. K této námitce Nejvyšší správní soud konstatuje, že ji neshledal důvodnou, neboť povinnost vypořádat se s otázkou účasti žalobce na soudní rehabilitaci podle zákona o soudní rehabilitaci nebyla soudu prvního stupně uložena v tom smyslu, aby tento soud sám provedl příslušné řízení, nýbrž tak, aby soud prvního stupně v rámci doplnění dokazování objasnil, zda bylo či nebylo k tomu příslušným soudem vydáno rozhodnutí o účasti žalobce na soudní rehabilitaci, neboť tato skutečnost je zákonnou podmínkou pro přiznání příplatku k důchodu podle § 25 odst. 7 zákona o soudní rehabilitaci. Nejvyšší správní soud konstatoval, že řízení před soudem prvního stupně netrvalo vadou, a proto tento stížní bod neshledal důvodným.

(ouč)

Správní trestání: právo staré a nové

k čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (český překlad vyhlášen pod č. 209/1993 Sb.)

k čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod

k § 60, § 61 a § 76 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního

k § 66 a násl. a § 83 odst. 9 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění zákona č. 320/2002 Sb. (nyní též zákona č. 188/2004 Sb.; po této novele jde o odst. 8)

k § 5, § 20, § 24 a § 39 zákona č. 125/1997 Sb., o odpadech, ve znění zákonů č. 352/1999 Sb., č. 37/2000 Sb., č. 132/2000 Sb. a č. 185/2001 Sb.*)

I. Ústavní záruka vyjádřená v článku 40 odst. 6 *in fine* Listiny základních práv a svobod a spočívající v přípustnosti trestání podle nového práva, jestliže je taková úprava pro pachatele výhodnější, platí i v řízení o sankci za správní delikty. Ve svých důsledcích znamená, že rozhodnutí, které za účinnosti nového práva ukládá trest podle práva starého, se musí ve svých důvodech vypořádat s otázkou, zda nové právo vůbec převzalo staré skutkové podstaty, a pokud ano, zda tresty za takové delikty ukládané jsou podle nového práva mírnější nebo přísnější než podle práva starého. Rozhodnutí, které se s touto otázkou vůbec nevypořádá a zcela ji pomine, je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

II. Ustanovení § 83 odst. 8 zákona č. 183/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, o tom, že „Řízení o pokutách zahájená před účinností tohoto zákona se dokončí podle dosavadních právních předpisů. Ostatní zahájená řízení se dokončí podle tohoto zákona“, nemůže prolomit ústavní princip čl. 40 odst. 6 *in fine* Listiny základních práv a svobod: lze jej chápat pouze v procesním, a nikoli hmotněprávním smyslu.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, čj. 6 A 126/2002-27)

Prejudikatura: ad I. č. 91/2004 Sb. NSS.

Věc: Společnost s ručením omezeným P. v P. proti Ministerstvu životního prostředí o uložení pokuty podle zákona o odpadech.

Rozhodnutím České inspekce životního prostředí (v textu též „inspekce“) ze dne 20. 3. 2002 byla žalobci podle

§ 24 odst. 1 písm. b), § 39 odst. 1 písm. c) a f), odst. 2 písm. b) a odst. 3 písm. b) zákona č. 125/1997 Sb., o odpadech, uložena

*) Zákon č. 125/1997 Sb. byl zrušen zákonem č. 185/2001 Sb. (srov. přechodné ustanovení § 83 zákona č. 185/2001 Sb.).

na pokutu ve výši 55 000 Kč za porušení § 5 odst. 1 písm. f), g) a h), § 5 odst. 5 a § 20 odst. 1 a 2 zákona.

Ministerstvo životního prostředí odvolání žalobce zamítlo a rozhodnutí orgánu I. stupně potvrdilo v plném rozsahu.

Žalobce brojil proti uložení pokuty včasnou žalobou u Vrchního soudu v Praze; tento soud již o věci samé do konce roku 2002 nerozhodl a podle přechodných ustanovení k reformě správního soudnictví byla neskončená věc spolu s ostatními předána Nejvyššímu správnímu soudu k dokončení řízení (§ 130 a § 132 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud zrušil rozhodnutí inspekce i rozhodnutí žalovaného pro vady řízení a věc žalovanému vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

Žalobce v žalobě předně vyslovil domněnku, že pokuta byla uložena ve věci odpadů PCB ponechaných v areálu státním podnikem, a to navíc rozhodnutím České inspekce životního prostředí namísto rozhodnutím okresního úřadu. Dále namítl podjatost orgánu I. stupně, který již při zahájení správního řízení věděl, že určí vinu a uloží trest. Orgán I. ani II. stupně pak při svém rozhodování nevezal v úvahu, že žalobce má areál výrobního závodu v pronájmu společně s dalšími třemi společnostmi a že předmětné odpady se v tomto areálu nacházely dříve, než si jej žalobce pronajal. Navrhl proto, aby soud obě rozhodnutí zrušil.

Žalovaný naproti tomu navrhl, aby žaloba byla coby nedůvodná zamítnuta. Ve vyjádření předně odmítl jakoukoliv souvislost uložené pokuty s „kondenzátory s obsahem PCB“. O pokutě jako orgán

I. stupně rozhodovala Česká inspekce životního prostředí; kontrolní činnost a případné navazující ukládání pokut je jejím základním úkolem. V této souvislosti žalovaný zcela nesouhlasí s namítanou podjatostí orgánu I. stupně, neboť řízení o pokutě je s kontrolovaným subjektem zahájeno vždy, jestliže jsou při kontrole zjištěny nedostatky opodstatňující uložení pokuty.

Ohledně námítky týkající se pouhého pronájmu kontrolovaných prostor žalovaný namítl, že rozhodující je skutečnost, že žalobce byl původcem nebezpečných odpadů a nakládal s nimi v rozporu se zákonem o odpadech. Přitom původcovství nebezpečných odpadů žalobce během správního řízení nikdy nezpochyboval.

Nejvyšší správní soud – poté, co se seznámil s obsahem správních spisů – dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí je pro nedostatek důvodů nepřezkoumatelné [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]; proto je zrušil, aniž ve věci nařizoval jednání. Účastníci ostatně již dříve vyslovili souhlas s tím, aby jednání nebylo nařizováno (§ 51 s. ř. s.).

O věci soud uvážil:

Řízení ve věci uložení pokuty (a také nápravných opatření – rozhodnutí o nich je předmětem jiného žalobního řízení u tohoto soudu) bylo zahájeno dopisem Oblastního inspektorátu České inspekce životního prostředí v Hradci Králové ze dne 26. 10. 2001. V souhrnu se zde jednak reprodukuje zjištění učiněná při místním šetření v provozovně žalobce v O. dne 1. 3. 2001, přičemž správní orgán odkazuje také na zjištění z roku 1999, jednak se správní orgán zabývá i popisem vzniku a vývoje vlastnického vztahu žalobce

k podniku, zejména otázkami přechodů práv a závazků k tomuto podniku. Jak totiž od počátku bylo zřejmé, žalobce namítá, že pokuta mu hrozí za starou ekologickou zátěž, kterou on sám nezavinil, protože podnik získal privatizací.

Poté, co žalobce uplatnil v průběhu správního řízení námitku podjatosti, o níž rozhodovala inspekce, a poté, co podle § 49 odst. 2 spr. ř. byla prodloužena lhůta k vydání rozhodnutí, rozhodl dne 20. 3. 2002 o uložení pokuty hlavní inspektor Oblastního inspektorátu České inspekce životního prostředí v Hradci Králové. Pokuta byla uložena za vícečetné porušení zákona o odpadech, a to podle jeho sankčních ustanovení.

Žalovaný rozhodl o žalobcově odvolání žalobou naříkaným rozhodnutím ze dne 2. 7. 2002; zamítl je a rozhodnutí inspekce potvrdil.

Ani správní orgán I. stupně, ani žalovaný se však ve svých rozhodnutích nijak nevyoprádali s tím, že pokuta byla uložena podle zákona, který v době rozhodování již neplatil.

Zákon č. 125/1997 Sb. byl totiž s účinností od 1. 1. 2002 zrušen zákonem č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně dalších zákonů. Tento nový zákon o odpadech (i on nyní již ve znění četných novelizací) stanovil nové skutkové podstaty správních deliktů (část desátá, § 66 a násl.), a navíc i nově upravil příslušnost k rozhodování o nich (§ 66 a část jedenáctá zákona).

To, že žalobce se podle zjištění správních orgánů dopustil deliktu za účinnosti starého práva, ještě *eo ipso* neznamená, že mu také za tyto delikty podle starého práva může být bez dalšího uložena sankce. Takový názor by ve svých důsledcích

znamenal, že tu může dojít k uložení trestu za něco, co nové právo vůbec nesankcionuje, a tedy i k přímému porušení zásady vyslovené v čl. 40 odst. 6 *in fine* Listiny základních práv a svobod.

Také trestání za správní delikty musí podléhat stejnému režimu jako trestání za trestné činy a v tomto smyslu je třeba vykládat všechny záruky, které se podle vnitrostátního práva poskytují obviněnému z trestného činu. Je totiž zřejmé, že rozhraničení mezi trestnými (a tedy soudem postižitelnými) delikty a delikty, které stíhají a trestají orgány exekutivy, je výrazem vůle suverénního zákonodárce; není odůvodněno přirozenoprávními principy, ale daleko spíše je výrazem trestní politiky státu. Bylo by ostatně možno na mnohých případech z historického právního vývoje dokumentovat, že např. snaha účelově snížit nepříznivě se vyvíjející počty spáchaných trestných činů vedla v některých případech ke změnám zákonů, přesouvajícím trestné činy méně závažné do kategorie přešupků, anebo na druhé straně rozmáhající se drobné delikty byly novelami zákonů přesunuty do kategorie činů soudně trestných.

Z těchto důvodů – a přinejmenším od okamžiku, kdy byla ratifikována Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod – není rozhodné, zda pozitivní právo označuje určité delikt ní jednání za trestný čin nebo za správní delikt. Zmiňuje-li se tedy uvedená Úmluva ve svém článku 6 odst. 1 o „jakémkoli trestním obvinění“, je třeba záruky v této souvislosti poskytované tomu, kdo je obviněn, poskytnout shodně jak v trestním řízení soudním, tak v deliktním řízení správním. Tímto způsobem ostatně vykládá Úmluvu stabilně i judikatura Evropského soudu pro lidská práva. Pro

české právo to pak znamená, že i ústavní záruka článku 40 odst. 6 Listiny o tom, že je nutno použít pozdějšího práva, je-li to pro pachatele výhodnější, platí jak v řízení soudním, tak v řízení správním. Shodně ostatně judikují i správní soudy (srov. k tomu např. rozhodnutí uveřejněné pod č. 91/2004 Sb. NSS).

Přijetí tohoto principu pak znamená, že nelze trestat podle starého práva v době účinnosti práva nového, jestliže nová právní úprava konkrétní skutkovou podstatu nepřevzala; analogicky to platí i tehdy, jestliže nová úprava stanoví mírnější sankce za stejné jednání (například nižší výměru pokuty).

Dále je třeba zdůraznit, že rozhodnutí správního orgánu, které trestá podle starého práva delikt v době platnosti a účinnosti práva nového, se naprosto nemůže obejít bez toho, aby důsledně porovnalové a staré skutkové podstaty deliktů, doložilo, že i podle nového práva jde ve všech případech o jednání trestné a že postih podle nového práva není pro delikventa výhodnější.

Rozhodnutí, které se s touto otázkou (a tedy s dodržením ústavního principu čl. 40 odst. 6 Listiny) vůbec nevypořádá a zcela ji pomine, je nepřezkoumatelné, protože důvody, které vedly k vyměření ukládané konkrétní sankce, z něj nelze seznat.

Na věci by nic neměnil ani (zde však neučiněný) případný odkaz na přechodné ustanovení § 83 zákona č. 185/2001 Sb., stanovící, že „Řízení o pokutách zahájená před účinností tohoto zákona se dokončí podle dosavadních právních předpisů. Ostatní zahájená řízení se dokončí podle tohoto zákona.“, a to proto, že intertemporální ustanovení nemůže mít ambici upravovat hmotněprávní otázky, neboť by tím mohlo dojít k narušení vyloženého ústavního principu, garantovaného i mezinárodněprávními závazky státu; lze jej proto vyložit jen procesně.

To je také důvod, pro který Nejvyšší správní soud zrušil napadené rozhodnutí; pro identickou vadu zrušil i rozhodnutí vydané v I. stupni řízení.

(*aza*)

462

Řízení před soudem: nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu

k § 76 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního

Důvodem nepřezkoumatelnosti rozhodnutí [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] je také nesrozumitelnost spočívající v tom, že správní orgán v odvolacím řízení zamítl odvolání a potvrdil rozhodnutí správního orgánu I. stupně, současně však výrok rozhodnutí I. stupně změnil, navíc způsobem, z něhož není patrné, zda výroky rozhodnutí I. stupně doplnil nebo nahradil.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, čj. 6 A 127/2002-28)

Prejudikatura: Výběr soudních rozhodnutí ve věcech správních č. 90/1995 (příloha časopisu Správní právo, r. 1995).

Věc: Společnost s ručením omezeným P. v P. proti Ministerstvu životního prostředí o uložení nápravných opatření podle zákona o odpadech.

Rozhodnutím České inspekce životního prostředí ze dne 20. 3. 2002 byly žalobci podle § 24 odst. 1 písm. b) zákona č. 125/1997 Sb., o odpadech, stanoveny podmínky a lhůty pro zjednání nápravy spočívající v zajištění a předání nebezpečných odpadů s obsahem PCB k využití nebo zneškodnění oprávněné osobě ve lhůtě dvou měsíců od nabytí právní moci rozhodnutí.

Žalovaný naříkaným rozhodnutím poté zamítl žalobcovu odvolání a rozhodnutí orgánu I. stupně potvrdil s tím, že upravil výrok tohoto rozhodnutí tak, že nápravná opatření se v souladu s § 83 odst. 9 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a změně některých dalších zákonů, ukládají podle § 76 odst. 1 písm. c) tohoto zákona a lhůta pro splnění nápravného opatření č. 1 se prodlužuje do 31. 12. 2002.

Žalobce brojil proti uložení nápravných opatření včasnou žalobou u Vrchního soudu v Praze; tento soud již o věci samé do konce roku 2002 nerozhodl a podle přechodných ustanovení k reformě správního soudnictví byla věc spolu s ostatními neskončenými věcmi předána Nejvyššímu správnímu soudu k dokončení řízení (§ 130 a § 132 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud rozhodnutí správních orgánů obou stupňů zrušil pro vady řízení a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

Žalobce popřel jakýkoliv svůj vztah ke zjištěným nebezpečným odpadům s obsahem PCB. Tvrdí, že v areálu v O. se odpady nacházely již dříve, než si jej žalobce pronajal, a tyto odpady do jeho

vlastnictví nikdy nepřešly. Zejména pak – dovolává se rozhodnutí Finančního ředitelství v Hradci Králové ze dne 9. 3. 1998 a rozsudku krajského obchodního soudu ze dne 21. 9. 1999 – zdůraznil, že žalovaný nepřihlédl k již vyřešené otázce právního nástupnictví po státním podniku K.; žalobce sám tímto právním nástupcem není. V dalším brojil proti tomu, aby věc byla posuzována s odkazem na zákon o velké privatizaci, protože on sám žádný majetek v procesu privatizace nezískal. Nezákonně postupoval orgán I. stupně i v tom, že žalobci neumožnil nahlédnout do celého správního spisu vedeného v dané věci. Konečně pak žalobce namítl, že žalovaný uložil zjednání nápravy nájemci areálu namísto jeho majitelům, čímž porušil zákon o odpadech.

Žalovaný naproti tomu navrhl, aby žaloba byla zamítnuta. Ve vyjádření – s ohledem na totožnost důvodů s důvody uváděnými v odvolání – odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí. K otázce právního nástupnictví po státním podniku K. navíc uvedl, že to nebylo předmětem správního řízení. Proto nezpochyboval ani shora uvedená rozhodnutí, jichž se žalobce v této souvislosti dovolal. K žalobní námitce týkající se otázky privatizace pak žalovaný připomenul, že cílem popisu tohoto problému v odůvodnění bylo pouze objasnit, kdo je vlastníkem předmětných nebezpečných odpadů. Závěr, že žalobce získal jakýkoliv majetek v privatizaci, nebyl v řízení nikdy učiněn. V otázce nahlížení do spisu pak žalovaný odkázal na správní spis, z něhož jednoznačně vyplývá, že žalobci bylo umožněno do kompletního spisového materiálu nahlédnout.

O věci soud uvážil:

Klíčovou námitkou žaloby bylo tvrzení, že odpady s obsahem PCB vůbec nepatří žalobci, že do areálu, který má žalobce pronajatý, byly svezeny již předtím, než k nájmu došlo; vznikly za dřívější činnosti státního podniku K., jehož právním nástupcem žalobce není a nemůže být, a žalobce nemohl odpady ani koupit s movitými věcmi, které od pronajímatele (Markéty a Jiřího P.) převzal.

Tato námitka je důvodná přinejmenším potud, že se správní orgány nevyřadily řádně s těmi důkazy, které svědčí žalobci.

Ani sám žalovaný nezpochybňuje, že žalobce nenabyl vlastnictví k movitým věcem v procesu privatizace, ale kupní smlouvou z roku 1995. Nejasné tvrzení žalovaného v napadeném rozhodnutí o tom, že „obsah těchto smluv není předmětem tohoto řízení“, nic nemění na tom, že obsah smlouvy je podkladem pro rozhodnutí a žalovaný od něj nemůže abstrahovat. Ze smlouvy vyplývá (bod I. 1.), že prodávající (Markéta a Jiří P.) o sobě prohlašují, že jsou vlastníky „podniku“, uvedeného v privatizačním projektu. V bodě I. 2. je specifikován majetek předávaný žalobci podle této smlouvy; odkazuje se tu na seznam připojený k zápisu o předání majetku mezi Fondem národního majetku a pronajímateli. Že by součástí tohoto seznamu bylo také pět sudů s kompenzačními kondenzátory s obsahem PCB, netvrdí nikdo z účastníků a žalobce to popírá; žalovaný dovozuje, že závazek likvidovat tuto starou ekologickou zátěž přešel v rámci privatizace a že o něm původní nabyvatelé Markéta a Jiří P. věděli. Dále žalovaný dovozuje, že podle kupní smlouvy přešel veškerý privatizovaný majetek na žalobce, a tedy na něj přešel i smlouvou výslovně nezminěný závazek likvidace ekologické zátěže.

V tom ale žalovaný nemá pravdu. Žalobce podle smlouvy převzal věci podle seznamu (v němž sudy uvedeny nejsou), navíc – a to především – s výslovným dovětkem „(věci, práva a závazky), jež slouží provozování shora uvedeného podniku“, resp. také s prohlášením prodávajících, že prodávané věci a převáděná práva „jsou způsobilé pro stanovený provoz, tedy pro dřevovýrobu“.

S tímto dovětkem se žalovaný při hodnocení důkazů vůbec nevyrovnal, ačkoli z celého obsahu spisu nevyplývá, že pro činnost provozovanou žalobcem by sudy s odpadem v areálu umístěné měly jakýkoli význam (ani to ostatně nikdo netvrdí). Vůle účastníků kupní smlouvy (ať už se Markéta a Jiří P. privatizací stali nebo nestali vlastníky sudů s kondenzátory) tedy zřetelně nesměřovala k převedení tohoto odpadu nebo závazků s ním souvisejících na žalobce.

Jestliže ovšem žalovaný dovedl opak, pak hodnotil provedené důkazy způsobem zcela opačným; jakou úvahou se tohoto výsledku dobral, zda vůbec a jak citované dovětky kupní smlouvy hodnotil, není ale z rozhodnutí zřejmé; důvody tu scházejí. Jeho rozhodnutí tak postrádá tyto důvody i argumentaci, která je nezbytná pro to, aby mohlo být rozhodnuto tak, jak rozhodnuto bylo. Tuto chybnou úvahu – hodnocení provedených důkazů – soud nahradit nemůže, protože – jak právě vyloženo – hodnotí kupní smlouvu zcela opačně, totiž v tom smyslu, že podle smlouvy sudy s odpadem na žalobce přejít nemohly, i kdyby vůbec předtím přešly na Markétu a Jiřího P.

Nejvyšší správní soud proto uzavřel na nepřezkoumatelnost rozhodnutí spočívající v nedostatku důvodů [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Již to samo o sobě je dostatečným důvodem pro kasaci rozhodnutí.

Důvodem pro zrušení je ostatně i nejasnost a rozpor ve výroku napadeného rozhodnutí: zatímco orgán I. stupně uložil v březnu 2002 (nesprávně ještě podle zákona č. 125/1997 Sb., o odpadech) nápravné opatření, které však bylo věcně srozumitelné (*sub* 1. předat odpady k využití nebo zneškodnění, *sub* 2. písemně o tom informovat), žalovaný – snad u vědomí přechodných ustanovení nového zákona č. 185/2001 Sb., účinného od 1. 1. 2002 – na jedné straně rozhodnutí I. stupně potvrdil (a odvolání zamítl), ale na druhé straně v rozporu s tímto výrokiem „upravil“ výrok rozhodnutí ve shodných dvou bodech (podle jiného možného výkladu jen v prvním bodu) ve stanovení klíčových povinností.

Zda tato „úprava“ je nahrazením, nebo naopak doplněním původního rozhodnutí, není jednoznačné. V každém případě je to změna (neboť tu bez pochyb šlo ve skutečnosti nikoli o potvrzení, ale o podstatnou změnu prvního rozhodnutí), nicméně je sporné, zda má znamenat nahrazení původních výroků novým textem (jak tomu nasvědčuje shodné číslování výroku odvolacího rozhodnutí čísly 1. a 2., dovětek v odůvodnění, že odvolací orgán „opravil formální vadu“, ačkoli odkaz na ustanovení původního zákona součástí žádného bodu původního výroku není, jakož i samotný výraz „výrok se upravuje“), anebo doplnění původního výroku, čemuž by nasvědčovalo to, že při nahrazení pů-

vodních bodů 1. a 2. výroku novým textem by vlastně žádné nápravné opatření uloženo nebylo. Proti tomu ovšem mluví textace bodu 2 odvolacího výroku, odkazující na bod 1, který nelze bez výslovného odkazu chápat jinak než jako odkaz na bod 1 právě v tomto odvolacím rozhodnutí, a nikoli v rozhodnutí I. stupně.

Stručně řečeno, výrok rozhodnutí žalovaného je jednak v rozporu sám se sebou, a tedy nelogický. Potvrzuje-li se rozhodnutí, pak se nemůže současně měnit, a *vice versa*. Nadto je učiněný výrok nesrozumitelný. Nelogičnost a nesrozumitelnost působí nepřezkoumatelnost rozhodnutí.

Oba vyložené důvody pak vedly soud k tomu, že napadené rozhodnutí žalovaného zrušil; k současnému zrušení rozhodnutí vydaného v I. stupni pak vedl prvý vytýkaný nedostatek, tedy to, že správní orgán se nijak nevypořádal s obsahem kupní smlouvy, z níž nelze dovodit, že by sudy s odpadem snad měly sloužit provozu dřevařské výroby u žalobce a byly pro takový provoz způsobilé (což u odpadu již pojmově stěžejí bude přicházet v úvahu). Protože zahrnutí věcí do předmětu prodeje v kupní smlouvě je tím podmíněno, měl se již orgán I. stupně touto otázkou zabývat a žalobcovu námitku důsledně vyvrátit. To neučinil, a proto i jeho rozhodnutí Nejvyšší správní soud pro nepřezkoumatelnost zrušil.

(*aza*)

Hospodářská soutěž: účastenství v řízení

Správní řízení: podklady pro rozhodnutí

k § 21 odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění před novelou provedenou zákonem č. 340/2004 Sb. s účinností k 2. 6. 2004

k § 33 odst. 2 správního řádu

I. Účelem zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, je ochrana konkurence jako ekonomického jevu, nikoliv ochrana jednotlivých účastníků trhu. Ti jsou proti narušitelům soutěže nepřímo chráněni výkonem pravomoci Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže vykonávajícího dozor nad tím, zda a jakým způsobem soutěžitelé plní povinnosti pro ně vyplývající z tohoto zákona nebo z rozhodnutí Úřadu vydaných na jeho základě.

II. Právní úprava zakotvená v § 21 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže je odlišná od obecné definice účastníka řízení podle § 14 správního řádu, neboť tam se jím stává i ten, kdo tvrdí, že může být rozhodnutím ve svých právech přímo dotčen, a to až do doby, než se prokáže opak. Osoba v takovém procesním postavení je účastna na právech plynoucích mj. z ustanovení § 33 správního řádu od počátku, neboť správní orgán o tom žádné rozhodnutí nevydává až do doby, než bude rozhodnutím odmítnuto postavení účastníka řízení. Úprava v zákoně o ochraně hospodářské soutěže je založena na zcela opačném postupu, totiž že osoba, která se chce účastnit řízení u Úřadu, nejprve musí o přiznání postavení účastníka řízení požádat a stává se jím se všemi právy a povinnostmi z toho plynoucími až poté, kdy je jí takové postavení přiznáno. Po tu dobu není účastníkem probíhajícího správního řízení, a nemá tedy možnost využívat oprávnění, jimiž je nadán toliko účastník řízení. Není přitom na místě zahajovat samostatné správní řízení, neboť jde o procesní rozhodnutí, jež Úřad v průběhu řízení a pro účely takového řízení činí.

III. Návrh rozkladové komise nepochybně je součástí správního spisu, avšak nelze jej chápat jako podklad ve smyslu § 33 odst. 2 správního řádu; naopak jde o návrh, který ze shromážděných podkladů při skutkovém hodnocení i právním posouzení případu vychází. Tomu odpovídá dikce zákona, který předvídá možnost vyjádřit se k podkladu pro vydání rozhodnutí a ke způsobu jeho zjištění; v případě návrhu rozkladové komise je to ovšem pojmově vyloučeno.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2004, čj. 2 A 11/2002-227)

Věc: Akciová společnost M. v H. proti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže o účastenství ve správním řízení.

Rozhodnutí žalovaného
správního orgánu

Rozhodnutím ze dne 22. 3. 2002 nepřiznal Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále též „Úřad“) žalobci postavení účastníka řízení zahájeného na

základě návrhu akciové společnosti R. (Německo) ve věci povolení spojení soutěžitelů ve smyslu § 12 a násl. zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže. Navrhovatel R. žádal o povolení spojení soutěžitelů, ke kterému dochází ve smyslu § 12 odst. 3 zákona č. 143/2001 Sb.,

o ochraně hospodářské soutěže (dále též „zákon“), a to na základě „Smlouvy o koupi akcií“ ze dne 29. 1. 2002 mezi společností R. jako kupujícím a Fondem národního majetku České republiky jako prodávajícím, v jejímž důsledku získá společnost R. akcie devíti českých akciových společností. Žalobce odůvodnil svou žádost o přiznání postavení účastníka řízení ve smyslu § 21 odst. 1 zákona obavou z podstatného dotčení jeho práv jako soutěžitele na trhu zemního plynu a uskladňování zemního plynu. Úřad vyhodnotil, že pro účely správního řízení ve věci povolení spojení soutěžitelů platí speciální definice účastníka řízení uvedená v § 21 odst. 1 zákona, dle které je účastníkem řízení ten, o jehož právech nebo povinnostech stanovených zákonem má být v řízení rozhodnuto. Úřad dále může přiznat postavení účastníka řízení i osobě, jejíž práva nebo povinnosti mohou být rozhodnutím Úřadu vydaným podle zákona podstatně dotčeny. Tato speciální úprava definuje na rozdíl od obecné úpravy ve správním řádu účastníka řízení zužujícím způsobem. Účastníkem je tak v řízeních o povolení spojení soutěžitelů zejména návrhovátelem, definovaný v § 15 zákona, neboť především o jeho právech a povinnostech je v takovém řízení rozhodováno. Ostatní soutěžitelé, tedy i konkurenti, jsou chráněni nepřímo rozhodnutími, kterými Úřad zajišťuje ochranu hospodářské soutěže na trhu výrobků a služeb proti jejímu narušení ve smyslu § 1 odst. 1 zákona. Věta druhá ustanovení § 21 odst. 1 zákona dává Úřadu možnost přiznat postavení účastníka řízení i třetím osobám, jejichž práva a povinnosti mohou být rozhodnutím Úřadu podstatně dotčeny. Aplikace tohoto fakultativního ustanovení je určena především na situace, kdy ochrana uvedených práv a povinností třetích osob nemůže

být zajištěna prostřednictvím meritorních rozhodnutí Úřadu, ani přihlédnutím k námitkám či připomínkám, které mohou tyto osoby Úřadu předložit. K tomu slouží i oznámení každého návrhu na povolení spojení v Obchodním věstníku ve smyslu § 16 odst. 1 zákona. Úřad vyslovil, že žalobce jako jeden z konkurentů spojovaných soutěžitelů pocituující ohrožení konkurenčního prostředí v důsledku posuzovaného spojení nesplňuje podmínky definice účastníka řízení dle § 21 odst. 1 věty první zákona a ani by nebylo důvodné – v souladu se smyslem věty druhé tohoto ustanovení a rovněž tak s ohledem na efektivnost a hospodárnost vedeného správního řízení – postavení účastníka žalobci přiznat. Případná dotčená práva a povinnosti žalobce v oblasti hospodářské soutěže jsou dostatečně chráněna tím, že veškeré námitky uplatněné v žádosti o přiznání postavení účastníka řízení, jakož i případné další připomínky, budou řádně posouzeny před vydáním rozhodnutí ve věci.

Žalobce napadl toto rozhodnutí rozkladem; předseda Úřadu však rozklad zamítl dne 12. 4. 2002 a rozhodnutí Úřadu vydané v I. stupni potvrdil. Námitku účastnenství vyhodnotil tak, že úprava dle § 21 odst. 1 zákona se odlišuje od § 14 odst. 1 správního řádu: „třetí osoba“, již nespovídá účastnenství dle § 21 odst. 1 věty první zákona, se stává účastníkem řízení podle věty druhé téhož ustanovení až nabytím právní moci rozhodnutí o přiznání postavení účastníka. Do té doby nedisponuje právním postavením účastníka řízení. Nebyl-li tedy žalobce v době před vydáním napadeného rozhodnutí účastníkem řízení, nenáleželo mu právo ve smyslu § 33 odst. 2 správního řádu. Ačkoli byla v Obchodním věstníku dne 27. 2. 2002 uveřejněna in-

formace o navrhovaném spojení soutěžitelů ve smyslu § 15 zákona s tím, že případné připomínky je třeba zaslat Úřadu do pěti dnů od zveřejnění tohoto oznámení, žalobce na toto oznámení žádným způsobem nereagoval. Ačkoli privatizace plynárenských distribučních společností byla výrazně medializována, žalobce nevznesl jakékoliv námitky k probíhajícímu správnímu řízení. V průběhu správního řízení si proto Úřad vyžádal podklady a informace pro zjištění skutečného stavu věci od řady soutěžitelů působících v oblasti přepravy, uskladňování a distribuce zemního plynu a obchodu se zemním plynem, na jejichž činnost by navrhované spojení mohlo mít vliv. Dopisem ze dne 7. 3. 2002 Úřad sám vyzval mimo jiné i žalobce, aby poskytl své stanovisko na možné dopady navrhovaného spojení na hospodářskou soutěž, zejména pak na předpokládaný vývoj konkurence v oblasti, ve které je žalobce potenciálním konkurentem spojujících se soutěžitelů. Teprve k této výzvě Úřadu zaslal žalobce dne 12. 3. 2002 své stanovisko k možným dopadům spojení soutěžitelů na hospodářskou soutěž. Z výše uvedeného tedy jednoznačně vyplývá, že Úřad dostal své povinnosti umožnit žalobci účinné hájení práv z vlastní iniciativy ještě před podáním žádosti o přiznání postavení účastníka řízení a v tomto svém přístupu pokračoval i po rozhodnutí o nepřiznání postavení účastníka řízení: jak ze spisu vyplývá, byl zástupce žalobce na den 10. 4. 2002 předvolán k podání svědecké výpovědi. K žalobcově námitce o tom, že žalovaný se nedostatečně zabýval věcnými okolnostmi správního řízení, předseda Úřadu konstatoval, že veškeré relevantní skutečnosti byly hodnoceny v rámci rozhodování o meritu věci, kdežto zde projednávané rozhodnutí je povahy procesní.

Žaloba

Žalobce brojil proti rozhodnutí předsedy Úřadu žalobou podanou k Vrchnímu soudu v Olomouci. Poukázal především na to, že řízení podle § 21 odst. 1 věty druhé zákona je samostatným řízením podle § 1 odst. 1 správního řádu, v němž se meritorně rozhoduje o právu žadatele být účastníkem řízení. Porušení právních předpisů a zkrácení na svých zákonných právech staví žalobce na následujícím: žalobce je jako osoba oprávněná mimo jiné k těžbě plynu a skladování plynu v podzemních zásobnících soutěžitelem (§ 2 odst. 1 zákona) na trhu zemního plynu a skladování zemního plynu v České republice, tj. na relevantním trhu ve smyslu § 2 odst. 2 zákona. Žalobce rovněž poukazuje na nižší výrobní ceny než u plynu dováženého s dopadem na nižší spotřebitelské ceny. Z těchto důvodů je žalobce konkurentem společností, k jejichž spojení má na základě Smlouvy o koupi akcií uzavřené dne 29. 1. 2002 mezi akciovou společností R. a Fondem národního majetku České republiky dojít. Nejedná se přitom pouze o dotčené české krajské distribuční společnosti, ale zejména o společnost R., která není pouhým investorem, jak by tomu mohlo být u bank nebo jiných finančních institucí, nýbrž je sama významným podnikatelem na trhu s plynem v mezinárodním měřítku.

Vzhledem ke zcela specifickým technickým podmínkám týkajícím se způsobu přepravy plynu, jakož i vzhledem k historickému vývoji poznamenanému minulým obdobím státního monopolu, je skutečností, že jedna z dotčených společností – akciová společnost J. – je jediným možným přepravcem plynu z těžby žalobce k dalším odběratelům (zákazníkům) a další – akciová společnost T. – je

zase jediným možným přepravcem plynu skladovaného žalobcem v podzemním zásobníku U. k dalším odběratelům (zákazníkům). Kromě toho dle náhledu žalobce přistupuje neméně významné monopolní postavení společnosti T. a spojovaných distribučních společností zajištěné dokonce energetickým zákonem č. 458/2000 Sb. Jedinou přepravní soustavou, kterou lze uskutečňovat přepravu plynu po území ČR a s jejíž pomocí lze plyn do ČR dovážet (§ 58 a § 75 odst. 2 energetického zákona), je přepravní soustava, kterou vlastní společnost T. Vybudování další přepravní soustavy není možné. Obdobný je stav u distribučních soustav, kterými je plyn přepravován k zákazníkům (§ 59 energetického zákona) a jejichž vlastníky jsou jednotlivé krajské distribuční společnosti a k jejichž spojení se společností T. a společností R. jako navrhovatelem má dojít na základě shora citované Smlouvy o koupi akcií. Z ustanovení § 58 odst. 1 písm. a) a b) energetického zákona vyplývá široce formulované právo provozovatele přepravní soustavy (společnosti T.) odmítnout v případě nedostatku kapacity přístup do přepravní soustavy. Z ustanovení § 59 odst. 1 písm. a) a b) energetického zákona vyplývá obdobné oprávnění distribučních společností odmítnout přístup do distribuční soustavy. Posuzování důvodů k odmítnutí přístupu do přepravní nebo distribuční soustavy záleží přitom pouze na příslušném provozovateli této soustavy, který tak může jednostranným opatřením znemožnit žalobci jako výrobci a skladovateli plynu přístup do těchto soustav, a tím i jeho činnost. Dojde-li proto ke spojení společnosti R. se společností T., lze dosáhnout toho, že vstup žalobce do přepravní soustavy plynu a jediné možné distribuční soustavy plynu (patřící společnosti J.) bude fakticky

znemožněn, např. z důvodu zájmu spojených společností na dovozu plynu do ČR. Takto by byla vyloučena možnost žalobce nabízet levnější, v ČR vytěžený plyn domácím spotřebitelům, kteří nemají možnost volby dodavatele, jakož i možnost využívat nerostné bohatství České republiky. K tomu přistupuje skutečnost, že společnost T. vlastní 21,47 % žalobcových akcií a společnost J. vlastní 25 % žalobcových akcií, celkem 46,47 %. Jejich spojení umožňuje, aby blokovaly jakékoliv rozhodnutí valné hromady žalobce, k jejímuž přijetí je podle obchodního zákoníku (a shodně i podle žalobcových stanov) zapotřebí dvoutřetinové většiny přítomných akcionářů. Z uvedeného vyplývá, že spojení soutěžitelé by v zájmu vlastních podnikatelských cílů (bez ohledu na zájmy spotřebitelů v ČR a bez ohledu na zájem státu na využívání nerostného bohatství) mohli blokovat veškerá zásadní rozhodnutí týkající se žalobcovy činnosti a jeho rozvoje nezbytného pro uskutečňování podnikatelské činnosti. Toto ohrožení žalobcových zájmů, spotřebitelů i státu je velice aktuální, neboť s ohledem na nově nalezená ložiska plynu a na již zablokovaná hlasování na valných hromadách v žalobě výslovně uvedených lze očekávat po spojení soutěžitelů daleko razantnější přístup k hájení jejich vlastních podnikatelských zájmů. Žalobce má tedy za nepochybné, že rozhodnutím Úřadu o povolení spojení soutěžitelů podle návrhu společnosti R. mohou být jeho práva jakožto soutěžitele na trhu s plynem a jeho skladováním (tj. zejména právo svobodně rozvíjet svou soutěžní činnost v zájmu dosažení hospodářského prospěchu zaručené v § 41 obchodního zákoníku) podstatně dotčena, což je podmínkou pro přiznání postavení účastníka řízení dle § 21 odst. 1 věty druhé zákona. Stejně tak mohou být pod-

statným způsobem dotčeny žalobcovy povinnosti, a to zejména povinnosti plynoucí z horního zákona, tj. povinnost k hospodárnému využívání výhradních ložisek a povinnost k jejich co nejúplnějšimu vytěžení.

Porušení právních předpisů Úřadem shledává žalobce v tom, že při řízení o žádosti o přiznání postavení účastníka Úřad postupoval v rozporu se správním řádem. Řízení o žádosti o přiznání postavení účastníka řízení podle § 21 odst. 1 věty druhé zákona je samostatným řízením ve smyslu § 1 odst. 1 správního řádu, ve kterém byl žalobce účastníkem a na které se správní řád plně vztahuje. Podle § 33 odst. 2 správního řádu byl Úřad před vydáním rozhodnutí povinen dát žalobci možnost, aby se vyjádřil k podkladu pro rozhodnutí i ke způsobu jeho zjištění, popřípadě navrhnout jeho doplnění. Tuto zákonem stanovenou povinnost Úřad nesplnil a rozhodl, aniž před vydáním svého rozhodnutí dal žalobci možnost se vyjádřit k jakýmkoli podkladům, z nichž při svém rozhodnutí vycházel, natož ke způsobu jejich zjištění, nebo možnost navrhnout jejich doplnění. Úřad vůbec neseznámil žalobce s žádným podkladem pro své zamítavé rozhodnutí a žádné takové podklady nevyplývají ani z jeho rozhodnutí. Tím bylo žalobci upřeno jedno ze stěžejních práv účastníka správního řízení (viz též např. náleze Ústavního soudu ze dne 29. 9. 1999, sp. zn. II. ÚS 231/96, publikovaný pod č. 130 ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu České republiky, svazek 15, str. 235).

Z ustanovení § 21 odst. 1 věty druhé zákona dle názoru žalobce nikterak nevyplývá, že by postavení účastníka řízení mohlo být přiznáno třetím osobám pouze v případech, kdy ochrana jejich práv

a povinností nemůže být zajištěna prostřednictvím meritorních rozhodnutí Úřadu, jak Úřad mylně dovodil v odůvodnění svého rozhodnutí. Z textu § 21 odst. 1 věty druhé zákona naopak vyplývá, že Úřad může přiznat postavení účastníka řízení i jakékoliv jiné osobě, přičemž jedinou podmínkou je, že práva a povinnosti této osoby mohou být rozhodnutím Úřadu vydaným podle zákona podstatně dotčeny. Zužující výklad Úřadu, jak je uveden v odůvodnění rozhodnutí, by z možnosti stát se účastníkem řízení vylučoval v podstatě nejdůležitější skupinu třetích osob, k jejichž ochraně má zákon sloužit, tj. veškeré soutěžitele (Úřadem označované jako „konkurenti“), neboť Úřad podle zákona rozhoduje o ochraně hospodářské soutěže proti jejímu vyloučení, omezení, jinému narušení nebo jejímu ohrožení. Takovýto výklad je proto nepřijatelný a nezákonný.

Z odůvodnění napadeného rozhodnutí žalobce dovozuje, že Úřad jej považoval pouze za jednoho z konkurentů spojených soutěžitelů, zcela však pominul skutečnost, že získáním akcií společností T. a J. získá společnost R. též podíl v rozsahu 46,47 % na společnosti žalobce. Tento druhý významný důsledek spojení soutěžitelů byl jednak zmíněn v žalobcově žádosti o přiznání postavení účastníka řízení, jednak byl podrobně rozveden ve shora citovaném stanovisku žalobce k možným dopadům spojení soutěžitelů na hospodářskou soutěž, které žalobce Úřadu na základě jeho výzvy zaslal současně se svou žádostí dne 12. 3. 2002. V tomto stanovisku žalobce dále uvedl, že navrhovaným spojením bude posíleno již existující dominantní postavení spojujících se soutěžitelů, které bude mít za následek podstatné narušení hospodářské soutěže s dopady především na konečné zá-

kazníky, neboť spojující se soutěžitelé budou moci technickými a obchodními prostředky zabránit dodávkám konkurenčního plynu z těžby na území České republiky a konkurenčním službám skladování na území České republiky v neprospěch těchto zákazníků a současně bude vážně ohrožena možnost využití nerostného bohatství České republiky z objevů ložisek plynu s potenciálními zásobami v objemu jednotek miliard m³, neboť spojující se soutěžitelé budou moci využít svého dominantního postavení k podpoře dovozu zemního plynu ze zahraničí na úkor těžby a průzkumu na území České republiky. Těmito skutečnostmi se však Úřad při posuzování žalobcovy žádosti vůbec nezabýval, byť je z nich naprosto nepochybné, že případným rozhodnutím Úřadu o povolení spojení soutěžitelů by práva a povinnosti žalobce, zejména právo svobodně rozvíjet svou soutěžní činnost v zájmu dosažení hospodářského prospěchu, zaručené v ustanovení § 41 obchodního zákoníku, mohly být podstatně dotčeny.

Za nejzávažnější nedostatek v dosa-
vadním postupu považuje žalobce skutečnost, že Úřad posuzoval jeho žádost o přiznání postavení účastníka řízení pouze z pohledu ustanovení § 21 odst. 1 zákona a přitom ponechal stranou právo žalobce na soudní ochranu, které je jako nedílná součást ústavního pořádku České republiky zakotveno v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Nepřiznáním postavení účastníka řízení totiž Úřad žalobci předem znemožnil uplatnění práva na soudní ochranu, tj. možnost domáhat se svého práva u nezávislého a nestranného soudu, které je zaručeno shora citovaným čl. 36 odst. 1 Listiny. V této souvislosti žalobce zdůrazňuje, že žádným zákonem nesmí být z pravomoci soudu vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí

orgánu veřejné správy týkajících se základních práv a svobod podle Listiny. Jedním z těchto základních práv podle Listiny, které nesmí být z pravomoci soudu vyloučeno, je uvedené právo na soudní ochranu. Umožňuje-li tedy zákon v ustanovení § 21 odst. 1 větě druhé, aby Úřad přiznal postavení účastníka řízení osobě, jejíž práva nebo povinnosti mohou být rozhodnutím Úřadu vydaným podle zákona podstatně dotčeny, je Úřad povinen zkoumat, zda je tato podmínka splněna, a pokud zjistí, že by práva nebo povinnosti takové osoby rozhodnutím Úřadu skutečně dotčeny být mohly, je vzhledem k ustanovení čl. 36 odst. 1 Listiny povinen této osobě postavení účastníka řízení přiznat. Jenom tímto postupem totiž Úřad zajistí, aby osoba, jejíž práva nebo povinnosti mohou být rozhodnutím Úřadu dotčeny, mohla uplatňovat právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny. Pokud by totiž žalobce byl účastníkem řízení o spojení soutěžitelů, muselo by mu být rozhodnutí Úřadu v této věci doručeno a proti zkrácení svého práva svobodně rozvíjet svou soutěžní činnost by se mohl bránit podáním žaloby podle § 247 a násl. o. s. ř. Tím, že Úřad žalobci postavení účastníka řízení o spojení soutěžitelů nepřiznal, vyloučil tím předem jeho možnost domáhat se soudního přezkumu rozhodnutí, kterým mohou být jeho práva nebo povinnosti dotčeny, neboť žalobce se o vydání takového rozhodnutí vůbec nemusí dovědět. Na rozdíl od řízení o povolení spojení, jehož zahájení je Úřad podle § 16 odst. 1 zákona povinen oznamovat v Obchodním věstníku, ohledně rozhodnutí ve věci samé nemá žádnou povinnost zveřejnění. Úřad tedy aplikoval zákon způsobem, který Listina v článku 36 odst. 2 větě druhé vylučuje, když stanoví, že žádným zákonem nesmí být z pravomoci soudu vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí orgánu veřejné správy týkajících

cích se základních práv a svobod podle Listiny. V tomto směru žalobce odkazuje na konstantní judikaturu Ústavního soudu týkající se přezkumu rozhodnutí orgánů veřejné správy nezávislými soudy a rovností v právech vůči veřejné moci (viz též čl. 1 Listiny), jejímž konečným výsledkem po mnoha dílčích derogacích jednotlivých zákonů je nález pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 16/1999 ze dne 27. 6. 2001, vyhlášený pod č. 276/2001 Sb.

Shora uvedená porušení právních předpisů při rozhodování Úřadu, v jejichž důsledku byl žalobce zkrácen na svém právu na soudní ochranu zakotveném v čl. 36 Listiny, nebyla zhojena ani rozhodnutím předsedy Úřadu o rozkladu. Naopak v rozhodnutí o rozkladu předseda Úřadu v rozporu s ustanovením § 14 odst. 1 správního řádu dovodil, že žalobce není účastníkem řízení, v němž se rozhoduje o jeho právu stát se účastníkem řízení o povolení spojení soutěžitelů. Dále se předseda Úřadu v rozporu s ustanoveními § 3 a § 59 správního řádu vůbec meritorně nezabýval námitkou, že žalobci bylo rozhodnutím znemožněno právo na soudní ochranu podle čl. 36 Listiny. V rozporu s ustanovením § 23 odst. 1 správního řádu Úřad dne 2. 5. 2002 při nahlížení do spisu týkajícího se řízení v žalobcově věci odepřel žalobci možnost nahlédnout do návrhu rozkladové komise, tj. zvláštní komise, na základě jejíhož návrhu předseda Úřadu vydal rozhodnutí o rozkladu. V řízení o rozkladu přitom předseda Úřadu podle shora citovaného § 61 odst. 2 správního řádu vydává rozhodnutí o rozkladu na návrh rozkladové komise, jak mimo jiné též v rozhodnutí o rozkladu výslovně uvedl. Tím, že Úřad odepřel žalobci možnost nahlédnout do tohoto návrhu, který musí být součástí spisu o řízení, porušil ustanovení § 23 odst. 1 správního řádu.

Vzhledem k okolnostem případu má žalobce důvodné podezření, že mu bylo seznámení s návrhem rozkladové komise odepřeno z toho důvodu, že žádný návrh rozkladové komise vůbec neexistuje, že rozkladová komise o jeho rozkladu ve dnech 8. 4. – 12. 4. 2002, tedy v době mezi podáním rozkladu a vydáním rozhodnutí o rozkladu, vůbec nejednala, a že předseda Úřadu tedy vydal rozhodnutí o rozkladu v rozporu s ustanovením § 61 odst. 2 správního řádu bez zákonem předepsaného návrhu rozkladové komise. Toto porušení zákona se přitom pokusil zastříti odvoláním na návrh rozkladové komise, uvedeným v úvodu rozhodnutí o rozkladu. Následně se pak toto porušení zákona Úřad snažil zatajit tím, že žalobci odepřel možnost nahlédnout do návrhu rozkladové komise, na jejímž základě mělo být rozhodnutí o rozkladu vydáno.

Žalobce proto navrhuje zrušení rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 22. 3. 2002, zrušení rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 12. 4. 2002, vrácení věci Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže k dalšímu řízení a uložení Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, aby žalobci nahradil náklady řízení. Dále žalobce poukázal i na takovou praxi žalovaného, z níž vyplývá, že ve srovnatelných případech se postavení účastníka řízení příznává. V rámci nařízeného ústního jednání žalobce upřesnil, že v současné době ve společnosti žalobce nemá podíl ani společnost T., ani společnost J.

Vyjádření žalovaného

Žalovaný ve svém vyjádření uvádí, že otázka účastenství ve správním soudnictví, stejně jako režim, v němž k přiznání či

nepřiznání účastenství ve správním řízení podle zákona o ochraně hospodářské soutěže dochází, jsou řešeny zcela specificky. Na základě zákona o ochraně hospodářské soutěže, který problematiku účastenství v řízení konstruuje ve svém § 21 odst. 1 principiálně zcela odlišně od § 14 odst. 1 správního řádu, se tzv. „třetí osoba“, již neschází účastenství podle § 21 odst. 1 věty první zákona, stává účastníkem řízení podle věty druhé téhož ustanovení až nabytím právní moci rozhodnutí o přiznání postavení účastníka řízení, jež je vydáváno jako procesní rozhodnutí v rámci řízení ve věci. Do té doby nedisponuje právním postavením účastníka řízení, a nedisponuje tak právy, která s postavením účastníka řízení souvisejí. Z konstrukce ustanovení § 21 odst. 1 zákona tak dle žalovaného vyplývá, že rozhodování o přiznání či nepřiznání postavení účastníka má zjevně akcesorickou povahu k řízení o meritum věci, tj. v daném případě o povolení spojení soutěžitelů. Veškeré skutečnosti, jež s rozhodováním o přiznání či nepřiznání postavení účastníka řízení souvisejí, zejména podklady došlé od žadatele o přiznání postavení účastníka řízení, jež mají z logiky věci obvykle charakter námitek vyplývajících ze subjektivních soutěžních zájmů takového žadatele, je třeba nutně zkoumat, posuzovat a vyhodnocovat vždy v kontextu se skutečnostmi již zjištěnými žalovaným v průběhu samotného řízení ve věci. Jinak by totiž nebylo možno spolehlivě zjistit existenci práv a povinností, které by mohly být rozhodnutím ve věci dotčeny, jejich míru a tato práva a povinnosti vyplývající z práva objektivního důsledně oddělit od namítaných soutěžních zájmů žadatele. Žalovaný má tedy za to, že do vydání rozhodnutí o přiznání postavení účastníka řízení žadatel účastníkem řízení není, že proces vyhodnocování podkladů nezbytných pro rozhodnutí o přiznání

či nepřiznání postavení účastníka řízení nelze v zájmu žadatele realizovat izolovaně a nezávisle na řízení ve věci, a že rozhodnutí o přiznání či nepřiznání postavení účastníka řízení je tak rozhodnutím procesní povahy s akcesorickou povahou k řízení ve věci. Tato akcesorická povaha včetně nezbytnosti dokládat listiny, které jsou součástí spisu správního řízení ve věci, se plně projevila v době do vydání rozhodnutí ze dne 22. 3. 2002 o nepřiznání postavení účastníka řízení, zatímco po podání rozkladu proti tomuto rozhodnutí vydanému v I. stupni musel být tento princip prolomen cestou standardního přezkumu rozkladem napadeného rozhodnutí, což nelze uskutečnit jinak než v rámci samostatného správního řízení tak, aby žadatel nebyl na svých právech nijak zkrácen. Takto žalovaný také postupoval, přičemž v důsledku takového postupu žalobce žádnou újmu na svých právech neutrpěl. Tento výklad, jež zastává žalovaný, není v rozporu s dikcí zákona, avšak navíc se nedostává do konfliktu ani se zásadami a principy, na nichž je správní řád postaven, a žalobce se na jeho zákonem zaručených právech nijak nedotýká. I kdyby však žalovaný rozhodoval o přiznání postavení účastníka řízení ve zcela samostatném řízení, jak namítá žalobce, fakticky by po stránce procesní došlo pouze k jediné změně – tj. k realizaci úkonu podle § 33 odst. 2 správního řádu, v daném případě pouze formálního.

K žalobcem namítanému porušení právních předpisů ve smyslu zkrácení na jeho právech na základě skutečnosti, že je žalobce dle svého vyjádření soutěžitelem na trhu zemního plynu a skladování zemního plynu a konkurentem společností, k jejichž spojení má dojít, žalovaný uvádí, že tyto skutečnosti nezpochybnil. Žalovaný si byl vědom postavení žalobce a výzvou k poskytnutí in-

formací ze dne 7. 3. 2002 mu sám poskytl možnost vyjádřit se k předmětnému spojení. Pro žalobcovu negativní stanovisko ze dne 12. 3. 2002 vyzval žalovaný zástupce žalobce k objasnění jeho námitek v rámci výslechu svědka dne 10. 4. 2002. Ke skutečnosti, že žalobce je v postavení konkurenta vůči spojujícím se soutěžitelům, žalovaný v průběhu správního řízení přihlédl, což vyplývá právě z rozhodnutí o povolení spojení soutěžitelů ze dne 2. 5. 2002. Žalovaný má za to, že sama skutečnost, že žalobce je konkurentem spojujících se soutěžitelů, automaticky nezakládá právo na přiznání postavení účastníka řízení takovému žalobci, a proto jeho nepřiznáním nemůže dojít k porušení § 21 odst. 1 zákona. V žádosti o přiznání postavení účastníka řízení žalobce neuvedl žádné další skutečnosti, než které uvádí jako dotčený konkurent v rámci řízení ve věci, které by svědčily ve prospěch využití fakultativní možnosti přiznat mu postavení účastníka řízení ve věci.

V části žaloby týkající se specifického způsobu přepravy plynu, znemožnění vstupu žalobce do přepravní soustavy plynu, možnosti blokování zásadních rozhodnutí a činnosti žalobce plynoucí z podílu vlastněných akcií, a tedy dotčení práv žalobce jako soutěžitele a jeho povinností uložených horním zákonem nezbylo žalovanému než uvést, že jde o skutečnosti, jež byly hodnoceny v rámci řízení ve věci, a to v rámci kontextuálního hodnocení všech námitek uplatněných ze strany jiných než spojujících se soutěžitelů. Užití fakultativního oprávnění k rozšíření okruhu účastníků řízení o osoby, které prokáží, že jejich práva a povinnosti mohou být rozhodnutím Úřadu podstatně dotčeny a které o přiznání postavení účastníka řízení před vydáním rozhodnutí ve věci včas požá-

dají, je totiž vyhrazeno zvláště pro případy, kdy by ochrana práv a povinností třetích osob nemohla být zajištěna přihlednutím k jejich námitkám v meritorním rozhodnutí.

Tak tomu v daném případě nebylo, a i kdyby žalobcovy subjektivní soutěžní zájmy byly kvalifikovány jako jeho práva ve smyslu § 21 odst. 1 věty druhé zákona, bylo možno je v rozhodnutí ve věci plně brát v úvahu. V daném případě však bylo možno přihlednout pouze k žalobcovým subjektivním soutěžním zájmům, což žalovaný učinil a tuto skutečnost dokládá zejména dikcí dvou ze tří podmínek, jimiž bylo povolení spojení soutěžitelů podmíněno. K části žaloby, v níž žalobce shledává porušení procesních předpisů, žalovaný uvádí, že soutěžitelé či spotřebitelé, kteří mohou být určitým rozhodnutím žalovaného dotčeni na svých právech, nejsou bez pravomocného rozhodnutí žalovaného účastníky řízení, byt by zahájení takového řízení iniciovali. Jejich návrhy jsou v tomto směru podle charakteru podání kvalifikovány jako stížnosti či podněty k šetření a v případě řízení o povolení spojení jsou taková podání považována za námítky proti spojení, k jejichž uplatnění žalovaný obligatorně vyzývá způsobem stanoveným v § 16 odst. 1 zákona. Tyto osoby, popř. jejich zástupci, pak po uplatnění námitek v řízení mohou vystupovat jako svědci a skutečnosti zjištěné těmito procesními postupy jsou vyhodnocovány z pohledu možného podstatného narušení hospodářské soutěže na relevantním trhu, jak předvidá ustanovení § 17 odst. 2 zákona. O přiznání či nepřiznání postavení účastníka řízení ve věci bylo rozhodováno procesním rozhodnutím v tomto řízení, tj. v řízení ve věci, se znalostí všech dosud zjištěných skutečností umožňujících žalovanému bezpečně zjistit, zda žalobcova

práva mohla být dotčena, popř. míru tohoto dotčení, jež by mohla být rozhodující při úvahách o využití ustanovení § 21 odst. 1 věty druhé zákona. Nebyl-li žalobce na základě konstrukce vyplývající z § 21 odst. 1 zákona v danou chvíli účastníkem řízení, v němž mu nebylo přiznáno postavení účastníka řízení, pak mu právo ve smyslu § 33 odst. 2 správního řádu nesvědčilo. Žalovaný tedy dle svého názoru nepochybil, pokud tento úkon ve vztahu k žalobci před vydáním rozhodnutí o nepřiznání postavení účastníka řízení ne-realizoval. I kdyby však žalovaný měl již v I. stupni vydávat rozhodnutí o nepřiznání postavení účastníka řízení ve speciálně zahájeném zvláštním řízení, které by bylo „řízením o přiznání postavení účastníka řízení ve věci“, čemuž dle žalovaného text zákona nenasvědčuje, fakticky by se z pohledu žalobce tato skutečnost projevila právě pouze v nutnosti realizace úkonu podle § 33 odst. 2 správního řádu ze strany žalovaného. Byla-li však jediným podkladem pro rozhodnutí o nepřiznání postavení účastníka řízení žalobcova žádost o přiznání tohoto postavení – neboť skutečnosti v danou chvíli zjištěné žalovaným v řízení ve věci je třeba považovat za skutečnosti, jež byly brány v úvahu při právním hodnocení tohoto podkladu, nikoli však za podklad samotný – pak by se žalobce seznamoval pouze s vlastní žádostí. Podklad rozhodnutí tak, jak jej má na mysli ustanovení § 33 odst. 2 správního řádu, tedy byl žalobci v daném okamžiku znám. Pokud jde o odkaz žalobce na nález Ústavního soudu II. ÚS 231/96, žalovaný shledává zásadní odlišnost oproti nyní projednávanému případu, neboť zatímco v případě citovaném žalobcem se jednalo o řízení ve věci, v němž stěžovatelce jako účastníku řízení ve věci bylo odepráno právo účastníka řízení, v právě projednávaném případě jde o procesní rozhodnutí v rámci řízení ve věci, kdy žalobce

účastníkem řízení ve věci není. Tento náleze Ústavního soudu tedy nelze aplikovat.

Žalovaný dále poukazuje na nesprávné tvrzení žalobce, že neexistuje povinnost zveřejnit rozhodnutí ve věci, neboť odst. 1 písm. b) ustanovení § 20 zákona ukládá žalovanému povinnost zveřejňovat mimo jiné svá pravomocná rozhodnutí.

Žalovaný rovněž uvádí, že s žalobcovou námitkou týkající se znemožnění uplatnění práva na soudní ochranu podle čl. 36 Listiny se napadené rozhodnutí o rozkladu vypořádalo. Žalovaný má za to, že řízení podle části páté občanského soudního řádu je koncipováno jako specificky upravený proces, který je ovládnut dispoziční zásadou, což především znamená, že zahájení řízení a vymezení jeho předmětu je v dispozici pouze oprávněné osoby, tj. toho, kdo tvrdí, že byl rozhodnutím správního orgánu zkrácen na svých právech, nebo toho, kdo tvrdí, že s ním nebylo jednáno jako s účastníkem správního řízení, ačkoliv s ním takto jednáno být mělo – tedy s osobou aktivně legitimovanou. Žalobce zcela zjevně využil svého práva na soudní ochranu, a to právě podáním žaloby proti rozhodnutí o rozkladu, k níž směřuje toto vyjádření.

Pokud jde o námitku proti odeprání možnosti nahlédnout do návrhu rozkladové komise, žalovaný uvádí, že návrh rozkladové komise, na jehož základě předseda Úřadu o podaném rozkladu rozhodl, je společně s prezenční listinou, protokolem o hlasování a zápisem z jednání této komise ze dne 8. 4. 2002 uložen samostatně v interních materiálech žalovaného, neboť z žádného právního předpisu nevyplývá povinnost vést tento dokument jako součást spisu správního řízení. Součástí spisu musí být

vždy veškeré podklady pro rozhodnutí tak, aby bylo zřejmé, jaké kroky správní orgán před rozhodnutím učinil, jaké důkazy si opatřil a jakou formou tak učinil. Návrhy či doporučení poradního orgánu, například ve spojení se zápisem z jednání takového poradního orgánu a protokolem o hlasování tohoto orgánu, jež mohou reflektovat diskusi uvnitř poradního orgánu nad jeho závěrečným stanoviskem či postupný vývoj tohoto stanoviska, jsou však již toliko návrhy na závěrečné právní hodnocení veškerých shromážděných podkladů, které ve fázi před konečným právním hodnocením, jež obligatorně provádí orgán rozhodující o rozkladu ve svém rozhodnutí, nemají pro žádnou jinou osobu než pro orgán rozhodující o rozkladu jakoukoli relevanci. Samotný návrh, ať již je učiněn v jakékoli formě, pak orgán rozhodující o rozkladu zpravidla posuzuje v kontextu s jemu známými skutečnostmi, přičemž konečné rozhodnutí přísluší pouze tomuto orgánu. Žalovaný je tedy toho názoru, že neexistuje povinnost předkládat návrh rozkladové komise, jenž je určen výlučně orgánu rozhodujícímu o rozkladu, účastníku řízení. Pro vyvrácení nedůvodného podezření a zjevně neoprávněných žalobcových námitek však žalovaný soudu v příloze svého vyjádření přikládá návrh rozkladové komise tak, jak byl cestou pracovního pořádku předsedovi Úřadu předložen.

Dále žalovaný uvedl, že si byl plně vědom možnosti negativních dopadů předmětného spojení na žalobcovy zájmy a touto otázkou se v průběhu správního řízení podrobně zabýval, jak vyplývá ze samotného rozhodnutí ve věci. Proto také v rozhodnutí stanovil podmínky podle § 17 odst. 3 zákona, jejichž smyslem je omezení shora popisovaného rizika plynoucího z vlastnictví žalob-

cových akcií společností R. Uvedené podmínky spočívají v zákazu navyšování současného podílu společnosti R. na základním kapitálu žalobce a současně v zákazu blokování rozhodnutí žalobce v záměrech zjevně konkurenčního charakteru vůči společnosti R. Z výsledku řízení ve věci vyplývá, že námitkami, jimiž žalobce odůvodňoval svou žádost o přiznání účastenství v řízení, se žalovaný zabýval a jeho požadavkům vyplývajícím z jeho subjektivních soutěžních zájmů či jím tvrzených práv v tomto řízení vyhověl.

Závěrem žalovaný zdůrazňuje, že přiznání postavení účastníka řízení podle § 21 odst. 1 věty druhé zákona je vždy fakultativní. Žalovaný má za to, že v případě žalobce nebylo prokázáno dotčení jeho práv a povinností vyplývajících z práva objektivního, nýbrž pouze dotčení jeho subjektivních soutěžních zájmů, ke kterým bylo přihlédnuto v samotném řízení ve věci. Nelze však přehlédnout, že i kdyby žalobce prokázal dotčení svých práv a povinností, fakultativnost přiznání postavení účastníka řízení tomuto žalobci by nebyla nijak prolomena. Žalovaný nepovažuje námitky žalobce za oprávněné a navrhuje, aby soud žalobu v celém rozsahu zamítl.

Jelikož Vrchní soud v Olomouci o věci nerozhodl do 31. 12. 2002, přešla věc v souladu s § 132 s. ř. s. na Nejvyšší správní soud. Ten žalobu zamítl jako nedůvodnou.

Z odůvodnění:

Relevantní právní úprava

Podle ustanovení § 75 s. ř. s. vychází soud při přezkoumání rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgá-

nu. Soud přezkoumává v mezích žalobních bodů napadené výroky rozhodnutí.

V posuzovaném případě žalovaný rozhodoval za účinnosti zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (dále jen „zákon“), který byl s účinností od 2. 6. 2004 změněn zákonem č. 340/2004 Sb. mj. i v ustanovení § 21 odst. 1. Podle tohoto ustanovení, ve znění platném v době rozhodování žalovaného, co se týče obecné definice účastníka, jež se pro nedostatek speciální úpravy vztahuje na případ spojování soutěžitelů, je účastníkem řízení ten, o jehož právech nebo povinnostech stanovených tímto zákonem má být v řízení rozhodnuto. Úřad může přiznat postavení účastníka řízení i osobě, jejíž práva nebo povinnosti mohou být rozhodnutím Úřadu vydaným podle tohoto zákona podstatně dotčeny, pokud tato osoba před ukončením řízení požádá Úřad o přiznání postavení účastníka řízení.

Především při srovnání s předchozí právní úpravou, totiž zákonem č. 63/1991 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, považovala obecná definice za účastníky řízení (§ 12 odst. 2) navrhovatele, podnikatele, proti němuž řízení směřuje, a podnikatele, jemuž je působena újma. Řízení se mohly dále zúčastnit osoby a sdružení osob, jejichž zájmy mohly být rozhodnutím dotčeny, zejména svazy podnikatelů a spotřebitelů, které Úřad na jejich žádost k jednání přizval. Zákon č. 286/1993 Sb. upravil tuto definici do té podoby (později převzaté i do zákona č. 143/2001 Sb., ve znění zákona č. 340/2004 Sb., § 21 odst. 1), že účastníkem řízení je soutěžitel (později „ten“), o jehož právech nebo povinnostech stanovených tímto zákonem má být v řízení rozhodnuto. Ovšem pro rozhodné období od 1. 7. 2001 do

1. 6. 2004 platila právní úprava uvedená v předchozím odstavci.

Podle § 12 zákona dochází ke spojení soutěžitelů přeměnou dvou nebo více na trhu dříve samostatně působících soutěžitelů. Za spojení soutěžitelů podle tohoto zákona se považuje i nabytí podniku jiného soutěžitele nebo jeho podstatné části smlouvou o prodeji podniku (odst. 2). Za spojení soutěžitelů podle tohoto zákona se rovněž považuje, jestliže jedna nebo více osob, které nejsou podnikateli, ale kontrolují již alespoň jeden podnik, anebo jestliže jeden nebo více podnikatelů získá možnost přímo nebo nepřímo kontrolovat jiný podnik, zejména a) nabytím účastnických cenných papírů, obchodních nebo členských podílů, nebo b) smlouvou nebo jinými způsoby, které jim umožňují určovat nebo ovlivňovat soutěžní chování kontrolovaného soutěžitele (odst. 3). Za spojení soutěžitelů podle odstavce 2 se rovněž považuje založení nového soutěžitele společně kontrolovaného více soutěžiteli (dále jen „společně kontrolovaný podnik“), který dlouhodobě plní všechny funkce samostatné hospodářské jednotky, a toto spojení nemá za cíl ani za následek koordinaci soutěžního chování zakladatelů společného podniku (odst. 4).

Založení společně kontrolovaného podniku, jehož účelem je koordinace soutěžního chování jeho zakladatelů, kteří zůstanou na trhu i nadále nezávislými soutěžiteli, se posuzuje jako dohoda soutěžitelů podle hlavy druhé (dohoda narušující soutěž).

Za spojení soutěžitelů se nepovažuje kvalifikovaná účast banky v právnícké osobě vzniklá splacením emisního kurzu akcií započtením pohledávky banky za touto právníckou osobou, pokud je ta

to kvalifikovaná účast držena po dobu záchranné operace nebo finanční rekonstrukce této právnické osoby nejdéle po dobu jednoho roku. Za spojení soutěžitelů podle odstavce 2 se rovněž nepovažuje, jestliže soutěžitelé, jejichž podnikání zahrnuje obchodování s cennými papíry, získají přechodně, nejvýše na dobu jednoho roku, podíly jiného soutěžitele za účelem jejich prodeje, pokud nevykonávají hlasovací práva spojená s těmito podíly s cílem určit nebo ovlivnit soutěžní chování kontrolovaného soutěžitele. Za spojení soutěžitelů podle odstavce 2 se rovněž nepovažuje přechod některých působností statutárních orgánů soutěžitelů na osoby vykonávající činnost podle zvláštních právních předpisů, např. likvidátora a správce konkursní podstaty.

Řízení o povolení spojení se zahájí na návrh (§ 15 zákona). V případech podle § 12 odst. 1, 2 a 4 jsou povinni podat společný návrh na povolení spojení všichni soutěžitelé, kteří se hodlají spojit přeměnou, mají nabýt podnik jiného soutěžitele nebo jeho podstatnou část smlouvou o prodeji podniku nebo mají založit společně kontrolovaný podnik; v případech podle § 12 odst. 3 je povinen podat návrh na povolení spojení soutěžitel, který má získat možnost přímo nebo nepřímo kontrolovat jiný podnik.

Ars interpretandi

Rozhodující je zodpovězení dvou otázek: je žalobce účastníkem řízení přímo ze zákona podle § 21 odst. 1 věty první zákona, nebo je tímto účastníkem na základě rozhodnutí Úřadu, a jde v takovém případě o institut správního uvážení?

Účelem zákona je ochrana konkurence jako ekonomického jevu, nikoliv

ochrana jednotlivých účastníků trhu. Ti jsou proti narušitelům soutěže nepřímo chráněni výkonem pravomoci Úřadu, vykonávajícího dozor nad tím, zda a jakým způsobem soutěžitelé plní povinnosti vyplývající pro ně z tohoto zákona nebo z rozhodnutí Úřadu vydaných na základě zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže.

Zákon konstruuje pojetí účastníka řízení tak, že je jím přímo ze zákona pouze ten, o jehož výlučně objektivních právech a povinnostech má být rozhodnuto. Jde tak o případy, kdy se řízení vede o nárocích plynoucích z práva objektivního, nikoli o subjektivních zájmech, které toto objektivní právo chrání. Účastníkem tedy nemůže být ten, kdo v daném případě nedisponuje pozitivně vymezeným právem nebo není stížen pozitivně vymezenou povinností, neboť právě o těchto konkrétních právech a povinnostech má být v řízení správním rozhodnuto. Ustanovení § 21 odst. 1 věty druhé zákona je tak speciální odchylnou úpravou od obecné definice účastníka řízení a nad rámec věty první rozšiřuje účastenství na osobu, jejíž práva nebo povinnosti mohou být rozhodnutím Úřadu vydaným podle tohoto zákona podstatně dotčeny. Subjektivní právo má význam jako předpoklad konkretizace povinností, stává se součástí skutkové podstaty podmiňující tuto konkretizaci. V klasickém schématu „je-li A, má být B“ je obsažen jako předpoklad povinnosti B zákrok oprávněného, který jej uskutečňuje typickou formou – žalobou. Řízení o tomto nároku je procesem konkretizace a vede ke vzniku rozhodnutí (individuální formy), jehož prostřednictvím se nárok oprávněného staví najisto, nebo se zamítá. Ne nepodstatná je přitom otázka vynutitelnosti povinnosti a s ní související problematika tzv. *leges imperfectae*. Jak jednoznačně vyplývá z předmětu

úpravy zákona, zákon nechrání jednotlivé soutěžitele, nýbrž chrání soutěž na trhu zboží. Jedná se tudíž o objektivní zájem společnosti na zachování účinné hospodářské soutěže, ale nikoli na subjektivních právech jejich jednotlivých účastníků. Jak vyplývá z § 1 odst. 1 zákona, ochrana je prostřednictvím Úřadu poskytována nikoliv individuálním soutěžitelům a jejich zájmům, ale zachování soutěžního prostředí. Rozhodování o spojování podniků soutěžitelů přitom není řízením kontradiktorním.

Proto žalobci nesvědčí účastenství podle § 21 odst. 1 věty první zákona, neboť o jeho právech a povinnostech se ve smyslu citovaného ustanovení nejedná.

Druhá definice účastníka řízení je postavena na volné úvaze správního orgánu, přizná-li takové postavení tomu, jehož práva nebo povinnosti mohou být rozhodnutím Úřadu podstatně dotčeny.

Především je třeba odmítnout námitku týkající se získání podílu na společnosti. Otázky související s koncentrací uvedeného podílu akcií v rukou jednoho subjektu, byť by měly vliv na činnost žalobce, nepředstavují téma, které by měl žalovaný úřad brát v úvahu, neboť nesouvisí přímo s obsahem posuzování fúze, nýbrž týkají se povýtce vztahů soukromého práva. Namítá-li tedy žalobce, že spojené subjekty mohou blokovat jakékoliv rozhodnutí jeho valné hromady [přitom je zde nutné mít na paměti, že sám obchodní zákoník (§ 186 obchodního zákoníku) vyžaduje s taxativně stanovenými výjimkami pro rozhodování valné hromady pouze prostou většinu, a možnost blokace jakéhokoliv rozhodnutí je proto záležitostí stanov žalobce, nikoliv obchodního zákoníku], náleží řešení případného sporu obecným sou-

dům rozhodujícím v civilním soudnictví (§ 7 odst. 1 o. s. ř. za použití § 9 odst. 3 o. s. ř.). Je třeba mít na paměti charakter akcie jakožto cenného papíru, s nímž jsou spojena práva společníka podílet se na řízení společnosti. Právem vlastníka cenného papíru je v daném případě i jeho převod (či právem vlastníků v daném případě spojení a koncentrace akcií v rukou jednoho subjektu) a žalobce sám je *cum grano salis* pouhým předmětem tohoto převodu, nikoliv jeho účastníkem. Způsob výkonu akcionářských práv některých akcionářů (v daném případě spojených soutěžitelů) včetně případné škody z něj vzniklé pak může být namítán především ostatními akcionáři, nikoliv žalobcem samotným.

Pokud se předpokládáné změny situace na trhu po schválení fúze - jak ji žalobce obšírně popisuje - dotýká, jde o otázky, které bytostně přísluší zodpovědět právě Úřadu v procesu povolování spojení, a nelze je řadit k podmínce, za níž mohl být status účastníka řízení případně přiznán. Ani v té době platný čl. 18 Nařízení (EHS) č. 4064/89 a (ES) č. 1310/97 nepožadoval, aby v rámci řízení o fúzi byla třetím stranám přiznána táž procesní práva jako spojujícím se subjektům. V řízení o udělení povolení ke spojení podniků soutěžitelů, zahajovaném na žádost o spojení soutěžitelů, je povolující orgán povinen přesně a úplně zjistit skutečný stav věci (§ 21 odst. 8 zákona, § 32 odst. 1 správního řádu). V zájmu zajištění informovanosti ostatních subjektů je rozhodující orgán podle § 16 odst. 1 zákona vždy povinen zveřejnit v Obchodním věstníku každý návrh na povolení spojení neprodleně po jeho obdržení. V předmětném řízení byla informace o zamýšleném spojení publikována v Obchodním věstníku č. 09/02 ze dne 27. 2. 2002.

Žalobce měl možnost veškeré podněty relevantní pro rozhodnutí Úřadu včas uplatnit a bylo na žalovaném, aby své rozhodnutí nejen náležitě odůvodnil, ale aby toto rozhodnutí bylo s ohledem na veškeré námitky schopno obstát v realitě ekonomického života; v tom spočívá úkol a konečná zodpovědnost Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže za *fair* soutěžní prostředí na trhu. Lze rovněž souhlasit se žalovaným, pokud považuje žalobce za konkurenta, který pocituje ohrožení konkurenčního prostředí. K tomu směřují nejen námitky popisující obšírně stav na trhu zemního plynu a skladování plynu, jenž po spojení vzejde, ale i obavy spojené s převzetím žalobcových akcí novým vlastníkem či poukaz na možné ohrožení využití nerostného bohatství České republiky v důsledku využití dominantního postavení k podpoře dovozu zemního plynu. Jde však o námitky vážící se primárně k podpoře soutěžních zájmů a s touto argumentací se musí Úřad vypořádat v meritorním rozhodnutí. Způsob, jakým žalobce vnímá právo svobodně rozvíjet svou soutěžní činnost, by *a priori* vylučoval jakoukoli úvahu o spojování soutěžitelů *per se*. Úkolem Úřadu je rozhodnout tak, aby soutěž byla ochráněna a byla efektivní, nikoli plánovat národní hospodářství; tuto jeho povinnost lze ostatně vztáhnout i na další práva a povinnosti, které objektivně plynou z obecných právních předpisů.

V moderním právním státě je odmítána možnost neomezené volné úvahy. Při aplikaci § 21 odst. 1 zákona je nezbytné ujasnit si obsah tohoto ustanovení z hlediska možností, které se správnímu orgánu nabízejí. Tato právní norma totiž v sobě obsahuje kombinaci neurčitěho právního pojmu a správního uvážení. Neurčitý právní pojem, zde představova-

ný „podstatným dotčením“ práv nebo povinností, nelze obsahově dostatečně přesně vymezit a jeho aplikace závisí na posouzení v každém jednotlivém případě. Typickými zástupci tohoto institutu bývají např. „veřejný zájem“ či „veřejný pořádek“. Zákonodárce vytváří prostor veřejné správě, aby zhodnotila, zda konkrétní situace patří do rozsahu určitého neurčitěho právního pojmu či nikoli. Ovšem naplnění obsahu neurčitěho právního pojmu pak s sebou přináší povinnost správního orgánu rozhodnout způsobem, který norma předvídá. Při interpretaci neurčitých právních pojmů se uvážení zaměřuje na konkrétní skutkovou podstatu a její hodnocení. Naproti tomu u správního uvážení je úvaha orientována na způsob užití právního následku (např. vyslovit zákaz určité činnosti). Zákon tedy poskytuje volný prostor k rozhodování v hranicích, které stanoví. Tento prostor bývá vyjádřen různě, např. alternativními možnostmi rozhodnutí s tím, že je na úvaze správního orgánu, jak s těmito možnostmi naloží, nebo určitou formulací („může“, „lze“) apod.; s existencí určitého skutkového stavu není jednoznačně spojen jediný právní následek. Úprava může být kombinována právě s použitím neurčitých pojmů, které zpravidla diskreční pravomoc omezují (orgán může žadateli vyhovět, jsou-li pro to závažné důvody). V předmětném paragrafu pak odpovídá této kombinaci neurčitěho právního pojmu a správního uvážení dikce „...může přiznat postavení účastníka řízení i osobě, jejíž práva nebo povinnosti mohou být rozhodnutím... podstatně dotčeny“. Samotné správní uvážení podléhá přezkumu soudu pouze v tom směru, zda nevybočilo z mezí a hledisek stanovených zákonem, zda je v souladu s pravidly logického usuzování a zda premisy takového úsudku byly zjištěny řádným

procesním postupem; za splnění těchto předpokladů není obecný soud oprávněn z týchž skutečností vyvozovat jiné nebo přímo opačné závěry. Je tak přijatelný závěr žalovaného o tom, že vskutku nebylo vedeno řízení o právech, nárocích, resp. povinnostech žalobcových; soutěžní zájmy dotčeny být mohou, avšak žalobcova práva nebo povinnosti nemohla být meritorním rozhodnutím Úřadu ve věci ani podstatně dotčena. Žalovaný Úřad vycházel ve svém rozhodování o přiznání postavení účastníka řízení z řádně zjištěného stavu a v rámci své diskreční pravomoci svěřené mu zákonem (§ 21 odst. 1 druhá věta) a v mezích správního uvážení věc posoudil tak, že postavení účastníka řízení žalobci nepříznal. Takové rozhodnutí je plně v jeho pravomoci a soud nezákonnost takového rozhodnutí s ohledem na shora vyslovené neshledává. Pro jedinečnost každého případu nelze přijmout nabízenou komparativní metodu jako východisko pro posouzení zákonnosti postupu žalovaného správního orgánu při použití diskrečního oprávnění.

Žalovaný v rozhodnutí o rozkladu opustil myšlenku supremace zásady efektivnosti a hospodárnosti řízení nad zásadou materiální pravdy a účinného hájení práv. Rychlost a hospodárnost samozřejmě nesmí být na újmu přesnému a úplnému zjištění skutečného stavu věci, v jehož rámci správní orgán umožňuje fyzickým i právníckým osobám, aby mohly svá práva a zájmy účinně hájit. V daném případě však všechny tyto zásady byly naplněny způsobem, který nesevřdí úvaze o nemožnosti žalobce svá práva a zájmy v průběhu správního řízení hájit. Zůstávají tak k posouzení dvě námítky, a to neseznámení žalobce s podklady rozhodnutí a odepření možnosti nahlédnout do návrhu rozkladové

komise. Nejvyšší správní soud konstatuje, že ani v tomto případě nebyl porušen zákon, ovšem pokud by žalovaný Úřad *ex privata industria* žalobce seznámil s podklady či návrhem rozkladové komise, soud by mu takový postup nevytýkal. V rovině úvah *de lege lata* však Úřad takovou povinnost neměl. Právní úprava zakotvená v § 21 odst. 1 zákona je zcela odlišná od obecné definice účastníka řízení podle § 14 správního řádu, neboť tam se jím stává i ten, kdo tvrdí, že může být rozhodnutím ve svých právech přímo dotčen, a to až do doby, než se prokáže opak. Osoba v takovém procesním postavení tedy bude účastna na právech plynoucích mj. z § 33 správního řádu od počátku, neboť správní orgán o tom žádné rozhodnutí nevydává až do doby, než bude rozhodnutím odmítnuto postavení účastníka řízení. Úprava v zákoně č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, je založena na zcela opačném postupu, totiž že osoba, která se chce účastnit řízení u Úřadu, nejprve musí o přiznání postavení účastníka řízení požádat a stává se jím se všemi právy a povinnostmi z toho plynoucími až poté, kdy je jí takové postavení přiznáno. Po tu dobu není účastníkem probíhajícího správního řízení, a nemá tedy možnost využívat oprávnění, jimiž je nadán toliko účastník řízení. Není přitom na místě zahajovat samostatné správní řízení, neboť jde o procesní rozhodnutí, jež Úřad v průběhu řízení a pro účely takového řízení činí. To se týká *mutatis mutandis* i práva nahlížet do návrhu rozkladové komise. Návrh rozkladové komise je zákonem předvídaný podklad pro vydání rozhodnutí ve věci. Takový návrh žalovaný soud předložil a je z něj patrné, že byl předsedovi Úřadu předán dne 10. 4. 2002 a obsahuje návrh zamítavého rozhodnutí. Rozkladová komise je však toliko poradním orgánem a vedoucí ústřed-

Ústavněprávní konformita

ního orgánu státní správy není jejím návrhem vázán; rozhodné je proto jeho stanovisko, jež musí být v odůvodnění rozhodnutí náležitě uvedeno. V chronologii žalobcovy žádosti o přiznání postavení účastníka řízení je třeba uvést, že žalobce vznesl žádost dne 12. 3. 2002, správní orgán v I. stupni rozhodl dne 22. 3. 2002 a rozklad byl podán dne 8. 4. téhož roku; desátého dne téhož měsíce byl předsedovi Úřadu předložen návrh rozkladové komise a předseda dne 12. 4. 2002 vydal rozhodnutí, jímž podaný rozklad zamítl. Toto rozhodnutí je pak vedeno pod stejnou spisovou značkou, pod kterou je vedeno řízení o povolení spojení soutěžitelů. Žádost o umožnění nahlédnout do spisu byla učiněna osobně a vzápětí písemně dne 25. 4. 2002. Dne 2. 5. 2002 nahlédl zástupce žalobce do správního spisu s výjimkou návrhu rozkladové komise.

Avšak i kdyby žalobci řečená procesní práva příslušela, v daném případě neexistovaly žádné takové podklady pro vydání rozhodnutí, u nichž neseznámení se s nimi by mohlo přivodit újmu na procesních právech žalobce, neboť kromě žádosti žádný jiný podklad vydání rozhodnutí nepředcházela a žádost nahlédnout do správního spisu, včetně návrhu rozkladové komise, byla vyslovena až po vydání rozhodnutí. Návrh rozkladové komise nepochybně je součástí správního spisu, avšak nelze jej chápat jako podklad pro vydání rozhodnutí ve smyslu § 33 správního řádu; naopak jde o návrh, který ze shromážděných podkladů při skutkovém hodnocení i právním posouzení případu vychází. Tomu odpovídá dílce zákona, kde je předvídána nejen možnost vyjádřit se k onomu podkladu, ale i ke způsobu jeho zjištění, což je v případě návrhu rozkladové komise pojmově vyloučeno.

V podání reagujícím na výzvu soudu ze dne 13. 2. 2003 k navržení důkazů a k označení osob zúčastněných na řízení žalobce navrhl, aby soud podle § 64 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu České republiky, v souvislosti se svou rozhodovací činností v tomto případě podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky věc předložil Ústavnímu soudu. Tento svůj návrh žalobce staví na těchto skutečnostech: ustanovení § 21 odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, umožňuje, aby o tom, zda účastníkem správního řízení před Úřadem bude osoba, jejíž práva nebo povinnosti mohou být rozhodnutím Úřadu vydaným podle citovaného zákona podstatně dotčena, rozhodoval sám žalovaný. Žalobce je přesvědčen o tom, že citované ustanovení § 21 odst. 1 zákona je v rozporu s právem na soudní ochranu, které je jako nedílná součást ústavního pořádku České republiky zakotveno v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, a dále je v rozporu s právem na spravedlivý proces podle čl. 6 odst. 1 tzv. Evropské úmluvy, tj. Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb. ve spojení s čl. 10 Ústavy ČR). Žalobce dále uvádí, že žádným zákonem, tedy ani zákonem o ochraně hospodářské soutěže, nesmí být z pravomoci soudu vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí orgánu veřejné správy týkajícího se základních práv a svobod podle Listiny, přičemž jedním z těchto základních práv podle Listiny, které nesmí být z pravomoci soudu vyloučeno, je uvedené právo na soudní ochranu. Umožňuje-li tedy zákon v ustanovení § 21 odst. 1 větě druhé, aby žalovaný přiznal, resp. nepřiznal postavení účastníka řízení osobě, jejíž práva nebo povinnosti mohou být rozhodnutím ža-

lovaného vydaným podle citovaného zákona podstatně dotčeny, umožňuje tím, aby žalovaný jako orgán státní správy v řízení, jehož taková osoba (pokud ji žalovaný sám postavení účastníka řízení nepřiznal) není účastníkem, rozhodl o jejich právech.

Ústavní soud České republiky se vyslovil ve svém nálezu sp. zn. IV. ÚS 208/96 tak, že výklad ustanovení § 12 odst. 1 dříve platného zákona o ochraně hospodářské soutěže (zákon č. 63/1991 Sb.), podle kterého účastníkem řízení před Úřadem byl pouze ten soutěžitel, o jehož právech nebo povinnostech stanovených tímto zákonem mělo být v řízení rozhodnuto a jímž byla v případě spojení soutěžitelů pouze osoba „spojující se“, není výkladem, který by vybočoval z ústavně daných mezí, a tedy že nelze přisvědčit stěžovatelům, podle nichž byl tímto postupem porušen čl. 36 Listiny základních práv a svobod. Vydal-li tedy Ústavní soud takový nález za situace, kdy dříve platná právní úprava umožňovala přiznat postavení účastníka řízení o po-

volení spojení (jež bylo z věcného hlediska tímž řízením jako v případě současného zákona o ochraně hospodářské soutěže) toliko tomu ze soutěžitelů, o jehož právech nebo povinnostech stanovených tímto zákonem mělo být v řízení rozhodnuto, tím spíše je předmětná právní úprava pro žalobce příznivější, když připouští, aby postavení účastníka řízení bylo přiznáno i další osobě, jež splní podmínky upravené v § 21 odst. 1 větě druhé současného zákona. Nebyla-li předchozí právní úprava takovou úpravou, jež by podle Ústavního soudu vybočovala z ústavně daných mezí, a nebyla-li shledána v rozporu s čl. 36 odst. 1 Listiny, nevidí soud důvod pro postup dle čl. 95 odst. 2 Ústavy za situace, jež z pohledu žalobce přináší další možnost stát se účastníkem řízení.

Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud žalobu zamítl v plném rozsahu jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s. ř. s.

(ovo)

Kompetenční spory: telekomunikační tajemství

k § 86 odst. 1 zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích

Příslušný vydat rozhodnutí o tom, kdo je osobou oprávněnou žádat informace o skutečnostech, které jsou předmětem telekomunikačního tajemství anebo na něž se vztahuje ochrana osobních a zprostředkovacích dat, je správní orgán (§ 86 odst. 1 zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích).

(Podle usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 7. 10. 2004, čj. Konf 95/2003-15)

Věc: Spor o pravomoc mezi Českým telekomunikačním úřadem a Obvodním soudem pro Prahu 9 (za účasti žalobkyně Eurotel Praha, spol. s r. o., a žalované Bezpečnostní informační služby) o určení, zda je žalovaná osobou oprávněnou ve smyslu § 86 odst. 1 zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích.

Žalobním návrhem ze dne 18. 4. 2002 se žalobkyně (společnost Eurotel) domáhala u obvodního soudu vydání rozhodnutí, jímž by soud určil, že žalovaná (Bezpečnostní informační služba) „není orgánem oprávněným ve smyslu § 86 odst. 1 zákona č. 151/2000 Sb., v platném znění, a není oprávněna žádat žalobkyni ani dle § 86 odst. 1 zákona č. 151/2000 Sb., v platném znění, ani dle § 86 odst. 2 zákona č. 151/2000 Sb., v platném znění, aby jí žalobkyně sdělila informace o skutečnostech, které jsou předmětem telekomunikačního tajemství anebo na něž se vztahuje ochrana osobních a zprostředkovacích dat, zejména údaje o veškeré komunikaci kteréhokoli uživatele v uplynulých nejméně dvou měsících v rozsahu volané a volající číslo, použitá služba, datum, čas, doba trvání komunikace a místo připojení“, a to ani na základě zákona č. 154/1994 Sb., o Bezpečnostní informační službě, v platném znění, ani na základě povolení k použití zpravodajské techniky vydaného soudem, a ani na základě povolení soudu, kterým soud rozšiřuje práva žalované stanovená zákonem č. 154/1994 Sb., o Bezpečnostní informační službě, nad rámec práv stanovených tímto zákonem.

Obvodní soud pro Prahu 9 usnesením ze dne 29. 11. 2002 řízení o žalobě zastavil s tím, že po právní moci usnesení bude věc postoupena Českému telekomunikačnímu úřadu. V odůvodnění uvedl, že „povinnost žalobce (správně žalobkyně) poskytovat informace podle § 86 odst. 1 telekomunikačního zákona a pravomoc oprávněného orgánu tyto informace vyžadovat má veřejnoprávní povahu“, že se nejedná o „občanskoprávní, pracovní, rodinný, družstevní ani obchodní vztah ve smyslu § 7 odst. 1 o. s. ř.“ a že soud není ve věci „pravomocný“ rozhodnout. K odvolání žalobkyně rozhodl Městský soud v Pra-

ze usnesením ze dne 30. 6. 2003 tak, že usnesení soudu I. stupně potvrdil. V důvodech svého rozhodnutí dovozoval, že „se nejedná o spor ani o jinou právní věc ve smyslu ustanovení § 7 odst. 1 o. s. ř.“.

Český telekomunikační úřad se poté dne 3. 11. 2003 obrátil na zvláštní senát s návrhem na rozhodnutí sporu o pravomoc.

Zvláštní senát vyslovil, že příslušný vydat v této věci rozhodnutí je Český telekomunikační úřad.

Z odůvodnění:

V návrhu na řešení kompetenčního sporu Český telekomunikační úřad popřel svoji příslušnost k projednání a rozhodnutí předmětné věci a uvedl, že se neztotožňuje s názory obecných soudů, neboť má za to, že „v ustanovení § 86 odst. 1 ani v jiných ustanoveních zákona o telekomunikacích“ není stanoveno, že Český telekomunikační úřad je „tím, kdo určuje, kdo je orgán oprávněný podle zvláštních právních předpisů“, že věc není sporem, na který se vztahuje ustanovení § 95 bodu 1 písm. c) zákona o telekomunikacích, neboť „žalobou je požadován výklad zákona směřující k určení práv a povinností“, a že „určování, kdo je oprávněnou či povinnou osobou při poskytování informací o skutečnostech, které jsou předmětem telekomunikačního tajemství, nelze podřadit pod podmínku pro zřizování a provozování telekomunikačních zařízení a sítí ani pod podmínku pro poskytování telekomunikačních služeb“ (§ 1 zákona o telekomunikacích).

Zvláštní senát o věci uvážil:

Podle § 1 zákona o telekomunikacích upravuje tento zákon ve věcech telekomunikací: a) podmínky pro zřizování

a provozování telekomunikačních zařízení a telekomunikačních sítí, b) podmínky pro poskytování telekomunikačních služeb a c) výkon státní správy včetně regulace.

Podle § 3 odst. 1 zákona o telekomunikacích je Český telekomunikační úřad správním úřadem pro výkon státní správy včetně regulace ve věcech telekomunikací.

Podle ustanovení § 86 odst. 1 zákona o telekomunikacích jsou právnické nebo fyzické osoby, které vykonávají telekomunikační činnosti, povinny na vlastní náklady sdělit orgánům oprávněným k tomu zvláštními právními předpisy informace o skutečnostech, které jsou předmětem telekomunikačního tajemství anebo na něž se vztahuje ochrana osobních a zprostředkovacích dat, zejména údaje o veškeré komunikaci kteréhokoli uživatele v uplynulých nejméně dvou měsících v rozsahu volané a volající číslo, použitá služba, datum, čas, doba trvání komunikace a místo připojení. U poskytovaných datových celků (databází) jsou tyto osoby povinny provádět jejich aktualizaci podle požadavků orgánů oprávněných k tomu zvláštními právními předpisy nejméně jednou za šest měsíců.

Podle § 95 bodu 1 písm. c) zákona o telekomunikacích rozhoduje Český telekomu-

nikační úřad v rámci své všeobecné působnosti ve sporech, nestanoví-li zákon jinak.

Podle § 7 odst. 1 občanského soudního řádu, v platném znění (dále jen „o. s. ř.“), projednávají a rozhodují soudy v občanském soudním řízení spory a jiné právní věci, které vyplývají z občanskoprávních, pracovních, rodinných a obchodních vztahů, pokud je podle zákona neprojednávají a nerozhodují o nich jiné orgány. Podle § 7 odst. 3 o. s. ř. projednávají a rozhodují soudy v občanském soudním řízení jiné věci, jen stanoví-li to zákon.

V posuzovaném případě vznikl spor mezi žalobkyní (společností Eurotel) a žalovanou Bezpečnostní informační službou o to, zda žalovaná je osobou oprávněnou ve smyslu § 86 odst. 1 zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích. Tento spor, s ohledem na jeho veřejnoprávní povahu, je sporem, jehož projednání a rozhodnutí je v působnosti Českého telekomunikačního úřadu [§ 95 bod 1 písm. c) zákona o telekomunikacích, § 7 o. s. ř. *a contrario*], neboť jeho předmět vychází z ustanovení § 86 odst. 1 zákona č. 151/2000 Sb.

Zvláštní senát proto rozhodl tak, že k vyřízení věci je příslušný Český telekomunikační úřad.

(*aza*)

Kompetenční spory: povinnost platit telekomunikační úhrady

k § 95 a § 107 zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích, a k § 102 odst. 3 téhož zákona, ve znění před novelou provedenou zákonem č. 151/2002 Sb.
k § 244 odst. 1 a násl. občanského soudního řádu (ve znění účinném k 1. 1. 2003)

Brojí-li žalobce u soudu v občanském soudním řízení proti povinnosti zaplatit telekomunikační úhrady, je nezbytné nejprve uvážit, zda tato povinnost již byla předmětem řízení před správním orgánem. Jestliže se ža-

lobce domáhá revize proběhlého správního řízení, musí tak učinit žalobou podle části páté občanského soudního řádu, ve znění účinném po 1. 1. 2003. Neproběhlo-li však takové správní řízení, musí soud především zkoumat, zda je vůbec dána jeho pravomoc.

(Podle usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 3. 9. 2004, čj. Konf 81/2003-16)

Prejudikatura: srov. Soudní judikatura ve věcech správních č. 698/2000.

Věc: Spor o věcnou příslušnost mezi Městským soudem v Praze a Obvodním soudem pro Prahu 9 [za další účasti žalobce JUDr. Zdeňka N. v P. a žalovaných: A) Českého telekomunikačního úřadu a B) Českého Telecomu, a. s.] ve věci telekomunikačních úhrad.

Žalobce se žalobou napadlou dne 10. 8. 2001 u Obvodního soudu pro Prahu 9 domáhal určení, že není povinen zaplatit částku 2837,60 Kč za vyúčtované telekomunikační úhrady za období od 11/1996 do 11/1998. Podle žalobního tvrzení vyúčtoval žalovaný B) žalobci tyto částky, ačkoli mu též žalovaný již dne 25. 10. 1996 zastavil provoz telefonní stanice a žalobce ji nemohl používat. Věcnou příslušnost obvodního soudu žalobce dovedl z § 102 odst. 3 zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích a o změně dalších zákonů, v původním znění.

Obvodní soud pro Prahu 9 usnesením ze dne 27. 9. 2001 vyslovil svou věcnou nepřislušnost a věc po právní moci usnesení postoupil Městskému soudu v Praze. V odůvodnění uvedl, že žalobce se žalobou domáhal přezkoumání správního rozhodnutí, a dále, že k řízení o těchto žalobách jsou podle § 246 odst. 1 o. s. ř., ve znění účinném k 31. 12. 2002, věcně příslušné krajské soudy.

Podáním doručeným dne 12. 12. 2002 se obrátil Městský soud v Praze (senát rozhodující věci správního soudnictví) na Vrchní soud v Praze s návrhem na

rozhodnutí sporu o věcnou příslušnost, který vznikl mezi ním a Obvodním soudem pro Prahu 9. Řízení u vrchního soudu nebylo do 31. 12. 2002 skončeno.

Dne 1. 1. 2003 nabyl účinnosti zákon č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů. Řízení poté převzal k dokončení zvláštní senát zřízený podle tohoto zákona, který spor posoudil jako spor o věcnou příslušnost vzniklý mezi soudem rozhodujícím v občanském soudním řízení a soudem rozhodujícím ve správním soudnictví [§ 1 odst. 1 písm. b) zákona č. 131/2002 Sb.].

Zvláštní senát vyslovil, že příslušný vydat rozhodnutí v této věci je soud v občanském soudním řízení; současně zrušil usnesení Obvodního soudu pro Prahu 9 ze dne 27. 9. 2001.

Z odůvodnění:

V návrhu na řešení kompetenčního sporu Městský soud v Praze vyslovil názor, že vzhledem ke znění § 102 odst. 3 zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích a o změně dalších zákonů, v původ-

ním znění*) (dále též „zákon o telekomunikacích“), se žalobce svých práv může domáhat pouze pořadem práva podle obecných ustanovení občanského soudního řádu; soudem místně a věcně příslušným věc projednat a rozhodnout je Obvodní soud pro Prahu 3. Městský soud v Praze konstatoval, že mu nepřisluší přezkoumávat rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu podle hlavy druhé části páte občanského soudního řádu, ve znění účinném k 31. 12. 2002.

K návrhu byly připojeny i správní a soudní spisy. Vyplývalo z nich:

Ministerstvo dopravy a spojů – Český telekomunikační úřad dne 29. 8. 1997 zamítlo námitky žalobce proti účtování ceny za používání stanice a ceny za pronájem telefonního přístroje za zúčtovací období 11/1996 – 3/1997 a rozhodlo o uložení pokuty SPT TELECOM, a. s., za neoprávněné vypojení telefonní stanice z provozu. Rozklad, který žalobce podal, ministr dopravy a spojů zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil svým rozhodnutím ze dne 12. 5. 1998.

Žalobce proti tomuto správnímu rozhodnutí podal žalobu, o níž rozhodoval Vrchní soud v Praze ve správním soudnictví. Ten svým rozsudkem ze dne 20. 10. 2000 napadené rozhodnutí v části zamítající rozklad a potvrzující rozhodnutí Ministerstva dopravy a spojů – Českého telekomunikačního úřadu ze dne 29. 8. 1997 zrušil a věc v této části vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Český telekomunikační úřad, který po nabytí účinnosti zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích a o změně některých dalších zákonů, rozhoduje o všech dosud neskončených řízeních, však dne 1. 6. 2001 opětovně rozhodl, že odvolání (rozklad) žalobce se zamítá a napadené rozhodnutí se potvrzuje.

Povinnost zaplatit telekomunikační úhrady za listopad 1996 až březen 1997 tedy byla předmětem správního řízení; jeho výsledkem je rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu ze dne 1. 6. 2001, které žalobce v jeho podstatě žalobou napadá.

Kromě toho však o žalobcově povinnosti zaplatit telekomunikační úhrady za duben 1997 až listopad 1998 správní řízení vedeno nebylo (z předloženého správního spisu ani z žaloby tato skutečnost nevyplývá); žalobce se tedy domáhá určení, že není povinen za toto období platit telekomunikační úhrady, a poprvé tak činí v žalobě. Skutečnost, že žalobcovy námitky směřující proti vyúčtování telekomunikačních úhrad za zúčtovací období duben 1997 až listopad 1998 nebyly ve správním řízení projednány, k dotazu zvláštního senátu potvrdil i Český telekomunikační úřad, který by jinak byl příslušný o nich rozhodovat.

Podle dříve platného zákona č. 110/1964 Sb., o telekomunikacích, a k němu vydaných prováděcích předpisů rozhodovaly správní úřady o povinnosti telefonního účast-

*) *Původní znění § 102 odst. 3 zákona č. 151/2000 Sb. (před novelou č. 151/2002 Sb., která třetí odstavce v § 102 zrušila): „(3) Fyzické a právnické osoby jsou oprávněny po vyčerpání oprávněných prostředků ve správním řízení dovolávat se žalobou nápravy ve výroku správního rozhodnutí pořadem práva u obecných soudů. Žaloba musí být podána do dvou měsíců od doručení rozhodnutí správního orgánu. Zmeškání lhůty nelze prominout. Správní rozhodnutí vydané v těchto sporech nabyvá právní moci marným uplynutím této lhůty. V případě, že je žaloba zákonným způsobem podána, pravomocné správní rozhodnutí vydané v těchto sporech nemá právní účinky.“*

níka platit poplatky za telekomunikační služby ve správním řízení; jejich rozhodnutí podléhala přezkoumání soudu v tehdejší správním soudnictví (1992 – 2002), totiž v soudním řízení podle hlavy druhé části páté občanského soudního řádu, ve znění účinném k 31. 12. 2002. Správní soud pak mohl napadené rozhodnutí správního orgánu zrušit a věc vrátit žalovanému k dalšímu řízení a zavázat správní úřad právním názorem správním soudem vysloveným.

Zákon č. 110/1964 Sb., o telekomunikacích, byl s účinností od 1. 7. 2000 zrušen zákonem č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích a o změně dalších zákonů. Pro rozsuzovanou věc pak bylo rozhodné přechodné ustanovení § 107 odst. 1 tohoto nového zákona: „(1) Pokud není uvedeno jinak, řídí se tímto zákonem i právní vztahy vzniklé podle právních předpisů platných do dne nabytí účinnosti tohoto zákona.“

Právní vztahy, o které tu jde, tedy sice vznikly za účinnosti starého zákona, ale od 1. 7. 2000 bylo nutno je posuzovat – s přihlédnutím k citovanému intertemporálnímu ustanovení nového zákona – podle práva nového. Tento nový zákon obsahoval ustanovení § 102 odst. 3, jehož smyslem byl návrat k zásadám proslulé ústavy z roku 1867 (čl. 15 základního zákona státního č. 144/1867 ř. z., o moci soudcovské); podrobně se k charakteru a k historii tohoto ustanovení vyslovila judikatura Vrchního soudu v Praze (srov. Soudní judikatura ve věcech správních č. 698/2000).

Žalobce tedy – pokud jde o povinnost platit telefonní úhrady za období od listopadu 1996 do března 1997 – po datu 1. 7. 2000 (což je právě posuzovaný případ, neboť napadené rozhodnutí bylo vydáno

v červnu 2001) nemohl hájit své právo stejnou formou tak jako dosud, tedy správní žalobou proti rozhodnutí správního úřadu, ale – ve smyslu tehdy platného § 102 odst. 3 zákona o telekomunikacích – civilní žalobou proti tomu, kdo nárok uplatnil; to ostatně učinil, neboť žalobu podal u Obvodního soudu pro Prahu 9.

Jeho žalobu však tento soud postoupil Městskému soudu v Praze jako soudu příslušnému ve správním soudnictví; ten pak vyvolal spor o věcnou příslušnost, vzniklý mezi ním na straně jedné a soudem rozhodujícím v občanském soudním řízení na straně druhé.

Je třeba předeslat, že obecné otázky řízení o kompetenčních sporech, formy rozhodování, stanovení okruhu účastníků atd. jsou upraveny zákonem č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, kterým byl také zřízen zvláštní senát. Ten rozhoduje podle skutkového a právního vztahu, který tu je v době jeho rozhodování.

Dále je nutno uvést, že s účinností od 1. 1. 2003 došlo k reformě správního soudnictví, kterou bylo mj. zcela nově upraveno řízení před obecnými soudy o všech soukromoprávních nárocích, o nichž rozhodovaly správní orgány (nová část pátá občanského soudního řádu, po novele provedené zákonem č. 151/2002 Sb.). Tato reforma se definitivně přiklonila k obnovení obecného principu, že všude tam, kde zákon svěřil správnímu orgánu rozhodování ve věcech soukromého práva, může se ten, kdo s takovým rozhodnutím není spokojen, obrátit na soud, který nebude rozhodovat ve správním soudnictví o zákonnosti rozhodnutí správního orgánu, ale v kontradiktorním sporu o věci samé, tj. v občanském soudním řízení (v tzv. pořadu práva).

Citovaný zákon č. 151/2002 Sb. rovněž zrušil v § 102 zákona o telekomunikacích jeho odst. 3, který se s ohledem na novou obecnou právní úpravu stal nadbytečným.

Brojil-li tedy žalobce proti výsledku řízení o rozkladu, je nutno jeho žalobu v této části posoudit jako žalobu podle (nové) části páté občanského soudního řádu, ve znění účinném od 1. 1. 2003. Proto zvláštní senát podle § 5 odst. 1 zákona č. 131/2002 Sb. vyslovil, že rozhodovat o žalobě mířící proti povinnosti platit telekomunikační úhrady v období listopadu 1996 až března 1997 je příslušný soud v občanském soudním řízení.

Žalobce se ale svou žalobou bránil i povinnosti platit telekomunikační úhrady za další období (od dubna 1997 do listopadu 1998).

V této části především nemůže jít o žalobu, k jejímuž projednání by byl příslušný soud ve správním soudnictví, neboť v něm poskytují soudy podle § 2 soudního řádu správního ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem a za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem a rozhodují v dalších věcech, v nichž tak stanoví soudní řád správní. Pravomoc soudů ve správním soudnictví upravuje § 4 s. ř. s., podle něhož soudy ve správním soudnictví mj. jednájí a rozhodují o žalobách proti rozhodnutí správního orgánu, o ochraně proti nečinnosti správního orgánu, o ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu a o kompetenčních žalobách, ve věcech volebních a ve věcech politických stran a politických hnutí.

Zjevně tedy Obvodní soud pro Prahu 9 věc Městskému soudu v Praze po-

stoupil nesprávně, protože o věc správního soudnictví nejde; v této části se sám měl především zabývat charakterem vyúčtovaných telekomunikačních úhrad.

Telekomunikační úhrady vyúčtované v období 4/1997 - 11/1998 se skládaly z poplatku za používání hlavní telefonní stanice, poplatku za pronájem a údržbu telefonního přístroje a z částky požadované za zaslání upomínek. Fyzická nebo právnická osoba, které je poskytována veřejná telekomunikační služba a která je s jejím poskytovatelem ve smluvním vztahu (tj. účastník ve smyslu § 2 odst. 11 zákona o telekomunikacích), je povinna uhradit cenu ve výši ceny platné v době poskytnutí této služby, pokud zákon nestanoví jinak (§ 82 odst. 3 zákona o telekomunikacích, podle dříve platné právní úpravy § 8 odst. 1 zákona č. 110/1964 Sb.).

Také tyto právní vztahy, třebaže vznikly za účinnosti starého zákona o telekomunikacích č. 110/1964 Sb., je třeba posuzovat podle zákona nového, a to s přihlédnutím k intertemporálnímu ustanovení § 107 odst. 1 nového zákona o telekomunikacích.

Podle § 95 bodu 1 písm. c) zákona o telekomunikacích rozhoduje obecně ve sporech, nestanoví-li zákon jinak, v rámci všeobecné působnosti Český telekomunikační úřad. Ten dále v oblasti telekomunikačních služeb rozhoduje o námitkách proti vyřízení reklamace vyúčtování cen za telekomunikační služby [§ 95 bod 8 písm. c) zákona o telekomunikacích] a rozhoduje spory o povinnosti účastníka k finančnímu plnění, vyplývající ze smlouvy mezi provozovatelem veřejné telekomunikační sítě a účastníkem o poskytování telekomunikačních

služeb [§ 95 bod 8 písm. d) zákona o telekomunikacích], a to postupem podle § 102 zákona o telekomunikacích.

Soud v občanském soudním řízení se v této části bude muset zabývat charakterem námitek uplatněných v této části žaloby a v návaznosti na to shora citovanou právní úpravou. Připomíná se, že v této části nemůže jít o žalobu podle (nové) části páté občanského soudního řádu, neboť tu dosud není žádné rozhodnutí správního orgánu o sporu vyplývajícím z občanskoprávních vztahů ve smyslu ustanovení § 244 odst. 1 o. s. ř. Bude proto třeba uvážit i to, zda (ohledně telekomunikačních úhrad za období 4/1997 - 11/1998) je tu vůbec dána pravomoc soudu.

Zvláštnímu senátu nenáleží tuto úvahu předsevzít. Lze řešit jen ten kompe-

tenční spor, který v tomto řízení vznikl, a lze jej řešit toliko mezi jeho stranami. Český telekomunikační úřad stranou tohoto kompetenčního sporu není, protože spor vznikl jen mezi soudem civilním a soudem ve správním soudnictví.

Proto tedy zvláštní senát vyslovil, že o žalobě musí rozhodovat soud, u něhož žaloba napadla, tedy soud činný v občanském soudním řízení. V důsledku toho pak zvláštní senát zrušil podle § 5 odst. 1 téhož zákona usnesení, kterým strana kompetenčního sporu popřela svou pravomoc o věci rozhodovat, ačkoli podle rozhodnutí zvláštního senátu je vydání rozhodnutí ve věci uvedené v návrhu na zahájení řízení v její pravomoci.

(*aza*)

466

Dualismus práva: smlouva o podílu na úhradě nákladů podle energetického zákona

k § 46 odst. 2 soudního řádu správního

k § 17 odst. 8 písm. a) zákona č. 458/2000 Sb., energetického zákona (zkrácený název)

Rozhodnutí Energetického regulačního úřadu, jímž se ukládá povinnost uzavřít smlouvu o podílu odběratele na úhradě účelně vynaložených nákladů dodavatele spojených s připojením odběrného zařízení a se zajištěním požadovaného příkonu ve stanoveném znění, je rozhodnutím o sporu podle § 17 odst. 8 písm. a) zákona č. 458/2000 Sb., energetického zákona, v situaci, kdy mezi držitelem licence a jeho zákazníkem nedošlo k dohodě o uzavření smlouvy, a tedy rozhodnutím, jímž správní orgán rozhodl v mezích své zákonné pravomoci v soukromoprávní věci (§ 46 odst. 2 s. ř. s.).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 10. 2004, čj. 7 As 58/2003-104)

Věc: Společnost s ručením omezeným L. v H. proti Energetickému regulačnímu úřadu, za účasti akciové společnosti S., o povinnost uzavřít smlouvu s dodavatelem elektřiny, o kasační stížnosti žalobce.

Předseda Energetického regulačního úřadu (dále též „Úřad“) změnil k rozkladu žalobce rozhodnutí Úřadu ze dne 6. 8. 2002 tak, že žalobci se ukládá uzavřít s osobou zúčastněnou na řízení smlouvu o podílu odběratele na účelně vynaložených nákladech dodavatele v souvislosti s připojením odběrného zařízení a se zajištěním požadovaného příkonu ve znění, které tvoří přílohu tohoto rozhodnutí jako jeho nedílná součást.

Žalobce napadl toto rozhodnutí žalobou, kterou však Krajský soud v Brně odmítl usnesením ze dne 29. 5. 2003. Podle krajského soudu jde v dané věci o případ, kdy správní orgán rozhodl v mezích své zákonné pravomoci v soukromoprávní věci, a rozhodovat zde přísluší soudům v občanském soudním řízení podle části páté občanského soudního řádu. Předmětem smlouvy, která je nedílnou součástí rozhodnutí Úřadu, je stanovení podílu na účelně vynaložených nákladech dodavatele v souvislosti s připojením a se zajištěním požadovaného příkonu pro odběratele a způsobu jeho úhrady. Ve smlouvě je uvedeno, jaká je celková výše podílu odběratele na nákladech dodavatele účelně vynaložených v souvislosti s připojením odběrného místa a se zajištěním požadovaného příkonu, a žalobce se touto smlouvou zavazuje uhradit osobě zúčastněné na řízení uvedenou částku do 30. 6. 2002. V daném případě rozhodovaly správní orgány na základě zmocnění vyplývajícího z § 17 odst. 8 písm. a) energetického zákona, neboť mezi držitelem licence a jeho zákazníkem (žalobcem) vznikl spor, zda, resp. v jaké výši, se má žalobce jako nový odběratel elektřiny na základě kupní smlouvy na dodávku a odběr elektřiny ze dne 10. 5. 2001 podílet na účelně vynaložených nákladech dodavatele v souvislosti s připojením odběrného místa a se zajištěním požadovaného příkonu. Smlouva byla uzavřena podle § 50

energetického zákona, jenž stanoví minimální požadavky na její obsah, a podle § 409 a násl. obchodního zákoníku. Krajský soud proto dovodil, že napadené rozhodnutí je rozhodnutím o sporu, který vyplývá z obchodněprávního vztahu mezi žalobcem a zúčastněnou osobou založeného kupní smlouvou. Tato smlouva byla uzavřena nepochybně mezi podnikateli (§ 2 odst. 2 obchodního zákoníku) při jejich podnikání: oba účastníci smlouvy jsou totiž podnikatelskými subjekty zapísanými v obchodním rejstříku.

V kasační stížnosti žalobce (dále „stěžovatel“) namítal nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí žaloby. V projednávané věci je podle něj dána věcná i místní příslušnost Krajského soudu v Brně, a nikoliv soudu rozhodujícího v občanském soudním řízení. Ve věci se nejedná o čistě obchodní vztah, neboť povinnost podílet se na nákladech spojených s poskytnutím rezervovaného příkonu je založena energetickým zákonem, tedy předpisem veřejného práva, kterým je rovněž stanovena výše podílu. Uzavření kupní nebo obdobné smlouvy je již skutečností sekundární, a to zejména v případě smlouvy podle § 50 energetického zákona, která se týká odběru, a nikoliv nákladů na zajištění rezervovaného příkonu. V možnostech subjektů proto není podílem disponovat, resp. nepožadovat úhradu vůbec.

Úřad ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že jeho rozhodovací kompetence se týká jednak soukromoprávní oblasti, kam patří například i rozhodování sporů mezi licencovanými subjekty a zákazníky (odběrateli), jakož i spory mezi licencovanými subjekty navzájem, a jednak veřejnoprávní oblasti, kdy sám rozhoduje v nadřízeném vrchnostenském vztahu vůči určitému subjektu (rozhodování ve věcech licencí). Zatímco rozhodnutí v prvním případě pod-

léhají řízení podle části páté občanského soudního řádu, v druhém případě rozhodnutí podléhají režimu přezkumu podle soudního řádu správního.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti. Shledal kasační stížnost nedůvodnou a zamítl ji.

Z odůvodnění:

V kasační stížnosti stěžovatel zpochybnil soukromoprávní charakter dohody o určení podílu na vynaložených nákladech dodavatele a dovozuje pravomoc soudů ve správním soudnictví jednak z toho, že tento podíl je upraven v energetickém zákoně, který je podle jeho názoru předpisem veřejnoprávním, jednak z toho, že účastníci nemohou „s tímto podílem disponovat, případně jej vyloučit“. V této souvislosti nutno pokázat na to, že stěžovatelova argumentace obsažená v žalobě vycházela přesně z opačného právního názoru, totiž že dohoda o určení vzniku žalobcovy povinnosti uhradit podíl na nákladech je dohodou soukromoprávního charakteru se subsidiárním použitím obchodního zákoníku. Tato argumentace byla přesvědčivá a krajský soud ji v podstatě převzal.

Předně je třeba konstatovat, že energetický zákon není předpisem obsahujícím výlučně veřejnoprávní normy. Předmětem úpravy energetického zákona jsou totiž podmínky podnikání, výkonu státní správy a regulace v energetických odvětvích, kterými jsou elektroenergetika, plynárenství a teplárenství, jakož i práva a povinnosti fyzických a právnických osob s tím spojené (§ 1 energetického zákona). Jinými slovy, zákon obsa-

huje normy jak veřejnoprávní (výkon státní správy), tak i soukromoprávní povahy (podmínky podnikání). Rozhodujícím kritériem pro rozlišení, o jaký vztah se jedná, je metoda úpravy, tedy zda jde o úpravu vztahů postavených na rovnosti (jimiž jsou vztahy mezi držiteli licencí a jejich zákazníky), nebo o vztahy ryze vrchnostenského charakteru, kam patří např. rozhodování ve věcech udělení, změn či zrušení licencí. Podle § 17 odst. 8 písm. a) energetického zákona rozhoduje Energetický regulační úřad spory v případech, kdy nedojde k dohodě o uzavření smlouvy mezi jednotlivými držiteli licencí a popřípadě i jejich zákazníky. V těchto případech, kdy Úřad rozhoduje podle citovaného ustanovení, např. mezi jednotlivými držiteli licencí, popř. jejich zákazníky, se předpokládala vždy pravomoc soudu rozhodujícího v občanskoprávním řízení, a to do 31. 12. 2002 podle § 97 energetického zákona a po 1. 1. 2003 podle úpravy obsažené v § 244 a násl. o. s. ř. Námitka opírající se o výlučně veřejnoprávní charakter energetického zákona je proto nedůvodná.

Posuzovaný případ tak nepochybně spadá do první kategorie vztahů upravených energetickým zákonem, tj. soukromoprávní, neboť Úřad rozhodl v dané věci spor mezi dodavatelem a odběratelem elektřiny, mezi nimiž nedošlo k dohodě o uzavření smlouvy na úhradu účelně vynaložených nákladů dodavatele spojených s připojením a se zajištěním požadovaného příkonu. Skutečnost, že povinnost podílet se na úhradě oprávněných nákladů provozovatele ukládá stěžovateli jako tzv. chráněnému zákazníkovi energetický zákon v § 29 odst. 2 písm. f), na soukromoprávní povaze vztahu nic nemění. Energetický zákon totiž na mnoha místech stanoví jednotlivým účastníkům trhu s elektřinou povinnosti, jimiž

jejich smluvní volnost vymezuje (limituje), ale nevylučuje; to však nic nemění na základní charakteristice vztahu.

Stěžovatel namítal, že argumentace krajského soudu, který opřel svůj závěr ohledně soukromoprávního charakteru věci o § 50 energetického zákona vymezující náležitosti smlouvy o dodávce elektřiny, je nepodstatná, a naopak podstatný je právě charakter povinnosti podílet se na

úhradě oprávněných nákladů provozovatele; v tom však Nejvyšší správní soud odkazuje na výše uvedené odůvodnění.

Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl bez jednání postupem podle § 109 odst. 1 s. ř. s.

(ad)

467

Řízení před soudem: ochrana před nezákonným zásahem

k § 82 soudního řádu správního

Rozhodnutím správního orgánu o odnětí plného invalidního důchodu nedochází k zásahu správního orgánu ve smyslu § 82 s. ř. s.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 10. 2004, čj. 5 Ads 53/2003-50)

Věc: Miroslav P. v D. proti České správě sociálního zabezpečení o obnovu řízení ve věci invalidního důchodu, o kasační stížnosti žalobce.

Krajský soud v Hradci Králové dne 4. 4. 2003 zamítl návrh na obnovu řízení ve věci invalidního důchodu, a to s poukazem na ustanovení § 114 s. ř. s., který taxativně stanoví případy přípustnosti obnovy řízení, přičemž obnova řízení ve věcech důchodového pojištění podle tohoto ustanovení přípustná není.

Proti tomuto rozhodnutí brojil žalobce (dále „stěžovatel“) kasační stížností, v níž se zabýval důvody, pro které měl krajský soud vyhovět jeho žádosti o obnovu řízení. K výzvě soudu pak kasační stížnost doplnil o právní důvody. V nich poukázal na ustanovení § 114 odst. 1 s. ř. s. a následně jeho odst. 2, 3. Dovedil, že ustanovení § 114 s. ř. s. přípustnost obnovy řízení ve věcech důchodového pojištění nevylučuje, jestliže návrh na obnovu řízení směřuje proti roz-

sudku vydanému v řízení o ochraně před zásahem správního orgánu, což je stěžovatelův případ. Rozhodnutím krajského soudu ze dne 10. 10. 1996 totiž bylo potvrzeno rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení o odnětí plného invalidního důchodu, a v tomto soudním řízení se tedy stěžovatel domáhal ochrany před zásahem správního orgánu.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Z obsahu připojeného soudního spisu je patrné, že rozhodnutím Krajského soudu v Hradci Králové z 21. 6. 2001 bylo potvrzeno rozhodnutí České správy sociální-

ho zabezpečení ze dne 28. 5. 1996, jimž byl stěžovateli odňat plný invalidní důchod počínaje dnem 12. 7. 1996 podle § 56 odst. 1 zákona č. 150/1995 Sb. s tím, že stěžovatel je podle posudku lékaře Okresní správy sociálního zabezpečení v Pardubicích ze dne 26. 3. 1996 již pouze částečně invalidní. Proti tomuto potvrzujícímu rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 21. 6. 2001 bylo podáno odvolání k Vrchnímu soudu v Praze a ten svým rozsudkem ze dne 5. 2. 2002 rozsudek soudu I. stupně potvrdil. Pokud šlo o dovolání adresované Nejvyššímu soudu v Brně, ten jej svým usnesením ze dne 3. 10. 2002 odmítl.

Důvod, který uvádí stěžovatel v kasační stížnosti, nemůže být v řízení před Nejvyšším správním soudem shledán oprávněným. Tento soud totiž jedná ve smyslu ustanovení hlavy III dílu druhého - obnova řízení; podle ustanovení § 114 je uvedena přípustnost návrhu na obnovu řízení jen proti rozsudku vydanému v řízení o ochraně před zásahem správního orgánu anebo ve věcech politických stran a politických hnutí. Ustanovení o ochraně před zásahem správního orgánu (§ 82 a násl. s. ř. s.) představuje případ, kdy je žalobně legitimován 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 zasazeno. O takový případ se však v dané věci nejedná, neboť z obsahu soudního spisu je nad veškerou pochybnost patrné, že dne 28. 5. 1996 vydala Česká správa sociálního zabezpečení jako správní orgán rozhodnutí podle hmotněprávního předpisu - zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, za použití zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení,

jako předpisu procesní povahy. V soudním přezkumu podle části páté hlavy třetí občanského soudního řádu, ve znění účinném k 31. 12. 2002, byla také věc projednávána nejprve u Krajského soudu v Hradci Králové jako u soudu I. stupně a posléze i u Vrchního soudu v Praze a u Nejvyššího soudu. Není tedy vůbec na místě úvaha o použití ustanovení dílu třetího hlavy II soudního řádu správního, neboť po pravdě nejde o nezákonný zásah, nýbrž o rozhodnutí správního orgánu, o němž se vede řízení nyní podle hlavy II dílu prvního soudního řádu správního.

Za této situace závěr Krajského soudu v Hradci Králové jako soudu I. stupně o tom, že obnova řízení v dané věci, tedy důchodového pojištění, není přípustná, resp. nebyla přípustná ani podle právní úpravy účinné do 31. 12. 2002 (§ 250s odst. 2 o. s. ř.), zcela odpovídá zákonu. Důvod nezákonnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. spočívá v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikována nesprávná právní norma, popř. je sice aplikována správná právní norma, ale ta je nesprávně vyložena. Vztah mezi skutkovým zjištěním a právním posouzením lze charakterizovat tak, že jde o aplikaci právní normy na konkrétní případ nebo situaci. Podle písm. e) cit. ustanovení lze podat kasační stížnost také z důvodu tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení. Ze shora vysloveného vyplývá, že žádný z těchto důvodů zde nebyl přítomen. Nejvyšší správní soud tedy dospěl k jedinému možnému závěru, že totiž důvody uvedené v kasační stížnosti podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a e) s. ř. s. nebyly prokázány, a proto podanou kasační stížnost podle § 110 odst. 1 s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

(ovo)

Ceny: porušení závazného postupu při kalkulaci ceny

k § 15 odst. 1 písm. c) zákona č. 526/1990 Sb., o cenách

Prokázané porušení závazného postupu při kalkulaci ceny, které je dle § 15 odst. 1 písm. c) zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, porušením cenových předpisů, je bez dalšího důvodem pro uložení pokuty, aniž by muselo být prokázáno zvýšení cen nad úroveň, kterou připouští věcné usměrňování.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2004, čj. 5 A 74/2002-38)

Věc: Akciová společnost E. v H. proti Ministerstvu financí o uložení pokuty.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 24. 5. 2002 změnil odvoláním napadené rozhodnutí Finančního ředitelství v Ostravě ze dne 15. 2. 2002 tak, že se žalobci za porušení cenových předpisů ukládá podle ustanovení § 17 odst. 1 písm. b) zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, pokuta ve výši 200 000 Kč.

Proti tomuto rozhodnutí brojil žalobce žalobou u Vrchního soudu v Praze; uznal sice, že při kalkulaci ceny uplatnil ekonomicky neoprávněné náklady ve výši 479 193,21 Kč, avšak toto pochybení má v rekalkulaci ceny naprosto marginální význam a v konečném důsledku ani nevedlo k uplatnění nesprávné výše ceny. V uložení pokuty za metodické pochybení při rekalkulaci ceny, které však ke stanovení ceny v neoprávněné výši nevedlo, spatřuje žalobce formalistický přístup žalovaného k výkladu zákona. Podle názoru žalobce žalovaný dále postupoval nezákonně, jestliže pokutu uložil rovněž za údajné uplatnění vyšších odpisů, než byly zjištěny v účetnictví, neboť takovému závěru chybí jakákoliv opora v dokazování. Nezákonnost napadeného rozhodnutí proto žalobce spatřuje v uložení pokuty za porušení metodického pokynu, které nevedlo k nesprávné kalkulaci ceny, a za další porušení cenového předpisu, které vůbec nebylo prokázáno.

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě uvedl, že se ztotožňuje se základní námitkou žalobce, že nebyl prokázán neoprávněný majetkový prospěch, jelikož nebyla prokázána výše přiměřeného zisku. Ve vydaném rozhodnutí o uložení pokuty totiž kontrolní orgán dostatečně nezdůvodnil zjištěnou výši přiměřeného zisku: v protokolu se kontrolou zjištěná výše přiměřeného zisku opírá pouze o konstatování, že se výrazně neodlišuje od dlouhodobého podílu zisku, avšak není uvedeno, zda jde o podíl v dané společnosti či na místním trhu nebo v rámci České republiky. Podle žalovaného však na druhé straně kontrolní orgán spolehlivě prokázal skutečnost, že tzv. rekalkulace sjednané ceny obsahovala vyšší odpisy, než byly zjištěny v účetnictví.

Z obsahu správních spisů předložených žalovaným vyplynulo, že Finanční ředitelství v Ostravě uskutečnilo v době od 9. 7. 2001 do 10. 10. 2001 u žalobce cenovou kontrolu zaměřenou na dodržování cenových předpisů při sběru, svozu, třídění a zneškodňování komunálního odpadu v roce 2000. Při této kontrole kontrolní orgán zjistil ze Zápisu z jednání skládkového výboru skládky Holasovice II ze dne 12. 4. 2001, kde byla schvalována rekalkulace cen za rok 2000, že žalobce pro výpočet koneč-

né ceny použil kapitálové (odpisové) náklady ve výši 6 124 287 Kč, třebaže položka „odpisy“ je v účetnictví žalobce ve výši 4 079 658,85 Kč, jak vyplývá z přílohy č. 3 a č. 6 k protokolu o kontrole dodržování zákona o cenách ze dne 10. 10. 2001. K tomuto protokolu se vyjádřil žalobce tak, že položka „kapitálové náklady“ obsahuje jednak odpisy ve výši 4 079 658,85 Kč, jak jsou vedeny v účetnictví žalobce za rok 2000, jednak zisk z vlastního kapitálu ve výši 2 044 628,15 Kč. Současně žalobce uznal neoprávněné náklady. Dne 5. 11. 2001 vydalo Finanční ředitelství v Ostravě dodatek k protokolu, v němž uvedlo, že podané námitky nelze akceptovat. Dne 12. 11. 2001 podal žalobce další vyjádření, ve kterém podrobně vysvětlil postup kalkulace ceny, jakož i důvody vedoucí k této kalkulaci.

Poté Finanční ředitelství v Ostravě vydalo dne 15. 2. 2002 rozhodnutí, kterým uložilo žalobci pokutu za porušení cenových předpisů, jehož se žalobce dopustil tím, že v roce 2000 stanovil a uplatnil věcně usměrňované ceny sběru, svozu, třídění a zneškodňování komunálního odpadu, které obsahovaly ekonomicky neoprávněné náklady; prodejem za takto sjednané ceny získal neoprávněný majetkový prospěch ve výši 215 536 Kč. Pokuta byla uložena ve výši tohoto kontrolou zjištěného prospěchu. Své rozhodnutí finanční ředitelství odůvodnilo tím, že ve sjednané ceně byly zahrnuty vyšší odpisy, než byly zjištěny v účetnictví, a kromě toho byly kalkulovány některé další náklady, které nebyly technologicky nezbytné. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, v němž připustil, že sice došlo k jisté nesprávnosti v kalkulaci nákladů v položce „provozní náklady“, zásadně však vyloučil zvýšení ceny nad cenu dovolenou pravidly věcného usměrňování cen. O odvolání žalobce proti rozhodnutí finančního ředitelství rozhodl žalovaný napadeným rozhodnutím ze dne

24. 5. 2002 tak, že změnil výši uložené pokuty na výši 200 000 Kč s tím, že tato pokuta je uložena podle ustanovení § 17 odst. 1 písm. b) zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, za porušení cenových předpisů podle ustanovení § 15 odst. 1 písm. c) citovaného zákona za nedodržení věcného usměrňování cen, konkrétně za to, že při kalkulaci cen byl porušen závazný postup zakalkulováním chybné výše odpisů a některých provozních nákladů.

Nejvyšší správní soud, který věc převzal k dokončení řízení (§ 132 s. ř. s.), žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

Základní žalobní námitka spočívá v tom, že pokuta byla žalobci uložena za porušení metodického pokynu, které nevedlo k nesprávné kalkulaci ceny, a za další porušení cenového předpisu, které vůbec nebylo prokázáno. Nejvyšší správní soud se s touto námitkou, jakož i s tvrzeními, že finanční ředitelství se v dodatku k protokolu nevypořádalo s žalobcovými námitkami a ani neuznalo jeho námitky uvedené ve vyjádření k dodatku k protokolu, neztotožňuje z následujících důvodů:

Z obsahu napadeného rozhodnutí žalovaného vyplývá, že pokuta byla žalobci uložena podle ustanovení § 17 odst. 1 písm. b) zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění platném pro projednávanou věc. To stanoví, že pokud cenové kontrolní orgány zjistí porušení cenových předpisů podle § 15, uloží prodávajícímu nebo kupujícímu pokutu do výše 1 000 000 Kč, nelze-li neoprávněně získaný majetkový prospěch vyčíst nebo jestliže neoprávněně získaný majetkový prospěch nevznikl. Pokuta byla uložena za porušení cenových předpisů, nikoliv metodického pokynu, jak tvrdí žalobce, a to podle ustanove-

ní § 15 odst. 1 písm. c) uvedeného zákona, dle kterého prodávající poruší cenové předpisy, jestliže nerespektuje mimo jiné závazný postup při tvorbě ceny nebo při její kalkulaci podle § 6, nejde-li o prodej ve lhůtě uvedené v § 7 odst. 1, v dané věci za nedodržení věcného usměrňování cen, konkrétně za to, že při kalkulaci cen byl porušen závazný postup zakalkulováním chybně výše odpisů a některých provozních nákladů. Věcné usměrňování cen dle § 6 citovaného zákona spočívá ve stanovení podmínek cenovými orgány pro sjednání cen. Jednou z podmínek je dle písm. c) tohoto ustanovení závazný postup při tvorbě ceny nebo při její kalkulaci.

V dané věci je kalkulace ceny, která byla předmětem posuzování kontroly, uvedena v příloze č. 3 k protokolu o kontrole dodržování zákona o cenách, který byl sepsán dne 10. 10. 2001, a je označena jako „rekalkulace poplatků za skládkování v H. II za rok 2000“, ve které v položce „odpisy celkem“ je uvedena částka 6 124 287 Kč. Zisk je v této kalkulaci uveden zvláštní položkou ve výši 3 998 647 Kč, zatímco položka „odpisy“ je v účetnictví žalobce za rok 2000 ve výši 4 079 658,85 Kč. Z výše uvedených důvodů má soud žalobcovu tvrzení o tom, že kontrolní i odvolací orgán považuje za kalkulační položku „odpisy“ v konečné kalkulaci ceny částku 6 124 287 Kč, přestože se jedná o tzv. „kapitálové (odpisové) náklady“, které se skládají nejen z odpisů, ale také ze zisku, za ničím neprokázané, a proto nedůvodné. V průběhu správního řízení tak bylo nepochybně prokázáno, že tzv. rekalkulace sjednané ceny obsahovala vyšší odpisy než odpisy zjištěné v účetnictví. Zjištění značného rozdílu mezi skutečnými odpisy a odpisy kalkulovanými až po skončení roku má za následek zřejmou nesprávnost kalkulace sjednané ceny. Ve svém důsledku se tedy jedná o prokázané porušení závazného postupu při kalkulaci ceny, což

je považováno dle § 15 odst. 1 citovaného zákona o cenách za porušení cenových předpisů. Již sama tato skutečnost je bez dalšího důvodem pro uložení pokuty, jež shledaly oba správní orgány, aniž by muselo být prokázáno zvýšení ceny nad úroveň, kterou připouští věcné usměrňování. Neobstojí proto žalobcovu tvrzení, že nezákonnost napadeného rozhodnutí spočívá v uložení pokuty za porušení blíže nespecifikovaného metodického pokynu, které nevedlo k nesprávné kalkulaci ceny, a za další porušení cenového předpisu, které vůbec nebylo prokázáno: naopak právě žalobce v průběhu řízení neprokázal, že odpisy byly v kalkulaci ceny zahrnuty v oprávněné výši. Postup žalobce v rozporu se zákonem je nutno shledat i v nesprávném zaúčtování částky ve výši 479 193,21 Kč do provozních nákladů, tj. nákladů, které nejsou technologicky nezbytné, což žalobce také uznal ve svém vyjádření k protokolu o kontrole ze dne 10. 10. 2001.

Za nedůvodné považuje soud i žalobcovy námitky týkající se postupu Finančního ředitelství v Ostravě, neboť žalovaný v odvolacím řízení přehodnotil kontrolní zjištění správního orgánu prvního stupně a pokutu neuložil za získání neoprávněného majetkového prospěchu překročením ceny nad úroveň dovolenou věcným usměrňováním, ale z důvodu porušení závazného způsobu pro tvorbu kalkulace, v dané věci za kalkulování položky „odpisy“ v nepřiměřené výši, což bylo nepochybně prokázáno.

Shora uvedené lze proto uzavřít tak, že uložil-li žalovaný žalobci pokutu za to, že při kalkulaci cen porušil závazný postup zakalkulováním chybně výše odpisů a některých provozních nákladů, soud neshledal v jeho postupu žádnou nezákonnost.

(lík)

Řízení před soudem: jiná vada řízení

k § 49 odst. 3 a § 103 odst. 1 písm. d) soudního řádu správního
k čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (v textu též „Listina“)

I. Obsahové nedostatky předvolání zástupce stěžovatelky k jednání (nesprávně uvedený termín konání jednání) brání krajskému soudu v projednání a skončení věci (§ 49 odst. 3 s. ř. s.) a jsou jinou vadou řízení před soudem, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

II. Pochybení soudu mající za následek neúčast zástupce stěžovatelky na jednání, při kterém došlo ke skončení věci, nemůže být zhojeno obecným poukazem na možnost stěžovatelky brojit proti rozsudku krajského soudu kasační stížností. Stěžovatelka totiž v důsledku zjištěného pochybení v řízení před krajským soudem nemohla v plné šíři uplatnit a využít zákonem jí daná práva účastníka řízení, mezi jiným i právo na veřejné projednání věci, na kterém výslovně trvala. Závažnost tohoto pochybení je zvláště zvýrazněna přechodným ustanovením § 130 odst. 1 s. ř. s. věty před středníkem, podle něhož soudy dokončí řízení o žalobách zahájená před 1. 1. 2003 podle soudního řádu správního, který upravil povinnost provádět dokazování při jednání i ve věcech správního soudnictví (§ 52 a § 77 s. ř. s.).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2004, čj. 3 As 40/2003-66)

Věc: Adisa M. v Z. proti Celnímu ředitelství Olomouc o celní dluh, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalovaný dne 4. 6. 2002 zamítl odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Celního úřadu Zlín ze dne 15. 2. 2002, jímž byl žalobkyni vyměřen celní dluh ve výši 571 117 Kč. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně žalobu, kterou Krajský soud v Ostravě rozsudkem ze dne 25. 6. 2003 zamítl.

Proti rozsudku brojila žalobkyně (dále „stěžovatelka“) kasační stížností a uplatnila důvody podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Předně namítla procesní pochybení spočívající v porušení ustanovení § 49 odst. 1 s. ř. s. a ústavně zakotveného práva účastníka řízení obsaženého v čl. 38 odst. 2 Listiny,

neboť nebyla vůbec předvolána k jednání na den 25. 6. 2003 a její zástupce byl předvolán k jednání na den 26. 6. 2003, tedy na den, který následoval soudnímu rozhodnutí. Dovodila proto, že byla zbavena možnosti k celé záležitosti se u soudu v rámci dokazování patřičně vyjádřit.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a napažené rozhodnutí krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu

tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Podle ustanovení § 43 odst. 1 s. ř. s. věty první předvolává soud písemně nebo při jednání přítomně ústně. Podle ustanovení § 49 odst. 1 s. ř. s. k projednání věci samé nařídí předseda senátu jednání a předvolá k němu účastníky tak, aby měli k přípravě alespoň deset pracovních dnů. Podle odst. 3 téhož ustanovení nebrání neúčast řádně předvolaných účastníků projednání a skončení věci, nejsou-li důvody pro odročení podle § 50 s. ř. s.

Ze spisu předloženého krajským soudem vyplynuly následující podstatné skutečnosti:

Dne 5. 6. 2003 byl dán kanceláři krajského soudu pokyn k písemnému předvolání stěžovatelky (v původním řízení žalobkyně), jejího zástupce a Celního ředitelství Olomouc (v původním řízení žalovaného) k jednání na den 25. 6. 2003 v 10.00 hod. Z dokladu o doručení založeného v soudním spise (dodejky) vyplývá, že zástupci stěžovatelky byla písemnost s předvoláním doručena do vlastních rukou dne 10. 6. 2003 a téhož dne bylo předvolání doručeno i žalovanému. Písemnost s předvoláním určenou do vlastních rukou stěžovatelky vrátil držitel poštovní licence (pošta) krajskému soudu dne 27. 6. 2003, protože si ji adresátka po oznámení o jejím uložení v úložní desetidenní lhůtě nevyzvedla. Z protokolu o jednání konaném dne 25. 6. 2003 vyplývá, že téhož dne krajský soud ve věci rozhodl za přítomnosti pověřeného pracovníka žalovaného. Podle úředního

záznamu se následujícího dne, tj. 26. 6. 2003, ke krajskému soudu dostavil zástupce stěžovatelky, který předložil předvolánku s vyznačeným datem konání jednání dne 26. 6. 2003.

Předeslat třeba, že soudní řád správní v ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) jinou vadu řízení blíže nedefinuje, a nestanoví tak, které vady řízení před soudem mohou mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Je proto úkolem judikatury tento neurčitý pojem vyložit s přihlédnutím ke konkrétním skutečnostem zjištěným v projednávané věci.

Nejvyšší správní soud je v dané věci nucen konstatovat, že ač bylo předvolání zástupce stěžovatelky skutečně po formální stránce předepsaným způsobem v souladu s ustanovením § 42 odst. 5 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 45 a násl. o. s. ř. (písemnost obsahující předvolání k jednání byla doručena do vlastních rukou zástupce stěžovatelky, na adresu jeho sídla) a byla rovněž dodržena i desetidenní lhůta k přípravě na jednání stanovená v § 49 odst. 1 s. ř. s., vykazuje toto písemné předvolání po obsahové stránce zásadní pochybení (nesprávně uvedený termín jednání), které je právě takovou vadou řízení, jež mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Tímto zásadním a doloženým pochybením ze strany krajského soudu byla totiž stěžovatelka zkrácena v právu na spravedlivý proces vyplývajícím z ustanovení čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, vyhlášené pod č. 209/1992 Sb., ve znění protokolu vyhlášeného pod č. 243/1998 Sb. (dále jen „Úmluva“), čl. 90 a čl. 96 odst. 2 Ústavy, jakož i čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 Listiny, a byla tak zcela zbavena možnosti hájit svá práva před soudem prostřednictvím svého zá-

stupce, kterého si právě k ochraně svých práv zvolila.

Pochybení soudu mající za následek neúčast zástupce stěžovatelky na jednání, při kterém došlo ke skončení věci, nemůže být zhojeno případným poukazem na možnost stěžovatelky brojit proti rozsudku krajského soudu kasační stížností, neboť na překážku tomuto úsudku je právě ta skutečnost, že stěžovatelka nemohla v řízení před krajským soudem v plně šíři uplatnit a využít zákonem jí daná práva účastníka řízení, mezi jinými i právo na veřejné projednání věci, na kterém nadto výslovně trvala, neboť se záměrem soudu projednat věc bez nařízení jednání ne-souhlasila. Do popředí se v této konkrétní věci zjištěná vada řízení dostává především s ohledem na právní úpravu vyplývající z přechodného ustanovení § 130 odst. 1 s. ř. s. věty před středníkem, podle kterého se řízení podle části páté hlavy druhé občanského soudního řádu účinného přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, v nichž nebylo rozhodnuto do dne nabytí účinnosti tohoto zákona, dokončí podle ustanovení části třetí hlavy druhé dílu prvního tohoto zákona (§ 65 a násl. s. ř. s.). Nová právní úprava účinná od 1. 1. 2003 totiž přinesla zásadní změnu spočívající v povinnosti provádět dokazování při jednání i ve věcech správního soudnictví (§ 52 a § 77 s. ř. s., s výjimkami vyplývajícími z ustanovení § 51 a § 76 s. ř. s.), čímž v souladu s čl. 6 odst. 1 Úmluvy a nálezem Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99, uveřejněným pod č. 276/2001 Sb., značně rozšířila a posílila práva účastníků řízení.

Nejvyšší správní soud dále nemohl odhlédnout od skutečnosti, že při jednání konaném dne 25. 6. 2003 neměl krajský soud k dispozici doklad o řádném předvolání stěžovatelky k jednání, neboť dodejka od písemnosti obsahující předvolání stěžovatelky k jednání byla soudu vrácena až dne 27. 6. 2003, tj. dva dny po rozhodnutí o věci samé. Teprve tímto dnem bylo doloženo, že stěžovatelka byla k jednání řádně předvolána za použití fikce doručení (§ 46 odst. 4 o. s. ř. za použití ustanovení § 42 odst. 5 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že v dané věci nebyly splněny zákonné podmínky pro postup podle ustanovení § 49 odst. 3 s. ř. s., neboť projednání a skončení věci při jednání konaném dne 25. 6. 2003 bránil nedostatek v řádném předvolání zástupce stěžovatelky k tomuto jednání, kteréžto pochybení je vadou řízení, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé způsobující nepřezkoumatelnost rozhodnutí krajského soudu a plně odůvodňující zrušení tohoto rozhodnutí [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že rozhodnutí krajského soudu je nezákonné pro vadu řízení, a proto rozhodnutí podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil. Věc současně vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení, v němž je krajský soud podle odst. 3 téhož ustanovení vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu.

(mün)