

SBÍRKA
ROZHODNUTÍ
NEJVYŠŠÍHO
SPRÁVNÍHO
SOUDU

3 2005 / III. ročník / 25. 3. 2005

OBSAH

470. Volby do Senátu:
neplatnost voleb 191
471. Volby do Senátu: k některým
otázkám řízení o neplatnosti
voleb; náležitosti přihlášky
k registraci kandidáta 193
472. Volby do Senátu: k některým
otázkám řízení o neplatnosti
voleb; tajnost hlasování 198
473. Volby do Senátu: oznámení
o konání voleb 205
474. Důsledky nesrozumitelnosti
a nepředvídatelnosti právní
úpravy 208
475. Kolaudační řízení: překážka
věci pravomocně rozhodnuté;
zkoumání nicotnosti 212
476. Živnostenské podnikání:
doručování podnikateli 216
477. Řízení před soudem: žalobní
legitimace státu 220
478. Dualismus práva: odmítnutí
ochrany mezinárodní
ochranné známce 225
479. Telekomunikace:
přezkoumatelnost rozhodnutí
o výši příspěvku na účet
univerzální služby 228
480. Dualismus práva: výmaz
užitého vzoru 232
481. Daň darovací a daň z převodu
nemovitostí: dohoda o zrušení
a vypořádání podílového
spoluvlastnictví 236
482. Řízení před soudem: veřejné
projednání věci 243
483. Kompetenční spory: nařízení
předběžného opatření
spočívajícího v omezení
dispozice s pozemkem 247
484. Dualismus práva: zavedení
nucené správy 251
485. Kompetenční spory:
pohledávky popřené
v konkursním řízení; rozhodný
právní a skutkový stav 253
486. Řízení před soudem: kasační
stížnost proti neustanovení
zástupce 256
487. Řízení před soudem: žaloba
proti nečinnosti 258
488. Řízení před soudem: žalobní
body 260
489. Řízení před soudem: osoba
zúčastněná na řízení 262
490. Řízení před soudem: náhrada
nákladů řízení při zpětvzetí
návrhu pro pozdější chování
odpůrce 264
491. Správní řízení: opatření
proti nečinnosti
Řízení před soudem:
žaloba proti nečinnosti 265
492. Řízení před soudem:
rozhodování o ustanovení
zástupce 267
493. Řízení před soudem:
přezkoumání rozhodnutí
o zastavení řízení
o přestupku 269
494. Ochrana ovzduší: poplatky
za znečišťování ovzduší
Přenesení veřejnoprávní
povinnosti
Poplatkové řízení:
rozhodování o odvolání 272
495. Daňové řízení: dokazování 275
496. Profesní samospráva: praxe
potřebná k udělení licence
k výkonu funkce vedoucího
lékaře a primáře 280
497. Řízení před soudem: kasační
stížnost proti rozhodnutí
o procesním nástupnictví 282

Volby do Senátu: neplatnost voleb

k § 90 soudního řádu správního

k § 87 odst. 4 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů

Neplatnosti voleb do Senátu Parlamentu České republiky se lze domáhat jen za podmínky, že je tvrzeno porušení zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, nikoliv je-li tvrzena toliko nerovnost kandidátů spočívající v tom, že nezávislý kandidát musí mimo jiné k přihlášce k registraci připojit petici podporující jeho kandidaturu, kterou musí podepsat alespoň 1000 oprávněných voličů z volebního obvodu, kde kandidát kandiduje, s uvedením jména, příjmení, rodného čísla a místa, kde jsou přihlášení k trvalému pobytu [§ 61 odst. 2 písm. d) citovaného zákona], zatímco politická strana, politické hnutí nebo koalice takovou povinnost nemají.

(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 12. 2004, čj. Vol 9/2004-9)

Věc: Milan K. v B. proti Státní volební komisi o neplatnost voleb do Senátu Parlamentu České republiky.

Navrhovatel podal u Nejvyššího správního soudu návrh, aby soud prohlásil volby do Senátu Parlamentu České republiky konané ve dnech 5. – 6. 11. 2004 a 12. – 13. 11. 2004 za neplatné.

V návrhu se odvolal na § 87 odst. 4 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů. Tvrdil, že nebyl zajištěn rovný přístup jednotlivých kandidátů. Podle zákona č. 247/1995 Sb. může do Senátu kandidovat pouze ten, kdo jako náležitost přihlášky k registraci přiloží petici podporující jeho kandidaturu, kterou musí podepsat alespoň 1000 oprávněných voličů; ti na tuto petici musí mj. uvést rodné číslo. To je ovšem v rozporu se zákonem na ochranu osobních údajů. Kromě toho kandidát politické strany tuto povinnost nemá. Jsou zde tedy v rozporu dvě rovnocenné právní normy, přičemž

každý občan logicky využije svého práva na ochranu svých osobních údajů, navíc údajů velmi snadno zneužitelných. Tím je ovšem *de facto* znemožněn rovný přístup nezávislých kandidátů oproti kandidátům politických stran a hnutí, čímž je vedle uvedených právních norem porušena i Ústava ČR a Listina základních práv a svobod.

Nejvyšší správní soud návrh jako nedůvodný zamítl.

Z odůvodnění:

Za podmínek stanovených zvláštními zákony se podle § 90 odst. 1 s. ř. s. může občan, politická strana nebo nezávislý kandidát anebo sdružení nezávislých kandidátů a sdružení politických stran nebo politických hnutí a nezávislých kandidátů návrhem domáhat rozhodnutí soudu o neplatnosti voleb nebo ne-

platnosti hlasování anebo neplatnosti volby kandidáta.

V projednávané věci je zvláštním zákonem zákon č. 247/1995 Sb.; konkrétně jde o § 87 odst. 4, podle něhož může návrh na neplatnost voleb podat navrhovatel (obsah této legislativní zkratky je uveden v § 87 odst. 1), má-li za to, že byla porušena ustanovení tohoto zákona způsobem, který mohl ovlivnit výsledky voleb.

Podstatné je, že musí být tvrzeno porušení ustanovení „totoho zákona“, tedy zákona č. 247/1995 Sb.

Navrhovateli je třeba dát za pravdu, že zákon č. 247/1995 Sb. požaduje, aby nezávislý kandidát pro volby do Senátu připojil k přihlášce k registraci mimo jiné petici podporující jeho kandidaturu, kterou musí podepsat alespoň 1000 oprávněných voličů z volebního obvodu, kde kandidát kandiduje, s uvedením svého jména, příjmení, rodného čísla a místa, kde jsou přihlášení k trvalému pobytu [§ 61 odst. 2 písm. d)], a že politická strana, politické hnutí nebo koalice takovou povinnost nemají.

Navrhovatel však netvrdí porušení některého ustanovení zákona č. 247/1995 Sb., které by mohlo být důvodem pro neplatnost voleb. Tvrdí, že důvodem pro neplatnost voleb má být nerovný přístup k jednotlivým kandidátům, který spatřuje v povinnostech nezávislého kandidáta uvedených v § 61 odst. 2

písm. d) zákona č. 247/1995 Sb. v porovnání s tím, že politická strana, politické hnutí nebo koalice uvedené povinnosti nemají. Spatřuje v tom porušení Ústavy České republiky a Listiny základních práv a svobod, aniž konkretizuje, jaká jejich ustanovení tím podle něj jsou porušena.

Návrh tedy není důvodný, protože netvrdí porušení zákona č. 247/1995 Sb., resp. některého jeho ustanovení, jako důvodu pro neplatnost voleb, a proto jej Nejvyšší správní soud zamítl.

Nejvyšší správní soud pro úplnost dodává, že vzhledem k povaze věci neaplikoval čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky, podle něhož soud předloží věc Ústavnímu soudu, dojde-li k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem. Soud totiž nespátřuje rozpor uvedených zákonů s ústavním pořádkem. Dodává se, že obdobnou podmínku, jakou stanovuje § 61 odst. 2 písm. d) zákona č. 247/1995 Sb., obsahuje § 6 odst. 2 písm. a) zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, podle něhož je podmínkou registrace politické strany nebo politického hnutí, aby k návrhu na registraci byla připojena petice alespoň 1000 občanů požadujících, aby strana nebo hnutí vznikly. K podpisu pod peticí musí občan uvést své jméno a příjmení, rodné číslo a bydliště.

(ach)

Volby do Senátu: k některým otázkám řízení o neplatnosti voleb; náležitosti přihlášky k registraci kandidáta

k § 89 a § 90 soudního řádu správního

k § 61, § 62 odst. 2 a § 86 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění zákonů č. 204/2000 Sb. a č. 230/2002 Sb. (v textu též „volební zákon“)

I. V rámci řízení ve věcech neplatnosti voleb a hlasování podle § 90 s. ř. s. nelze s úspěchem brojit proti vadám v registraci přihlášky kandidáta. K tomu slouží samotné řízení týkající se ochrany ve věcech registrace, upravené v § 89 s. ř. s. a v § 86 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů.

II. Pasivní volební právo v sobě nezahrnuje subjektivní právo zpochybňovat pasivní volební právo jiného kandidáta, tedy „právo na politického soupeře“. Rozhodne-li se určitá osoba vykonat své pasivní volební právo a utká-li se v rámci svobodné soutěže politických sil se svými politickými soky, pak v této soutěži bojuje sama za sebe a v mezích pravidel (zejména v souladu s principy čestnosti a poctivosti volební kampaně, jakož i s principem rovnosti kandidátů, které jsou neodmyslitelnými předpoklady skutečné svobodné soutěže) usiluje o své zvolení.

III. Účastníkem řízení o neplatnosti voleb do Senátu je podle definice obsažené v § 90 odst. 2 s. ř. s. krom navrhovatele a příslušného volebního orgánu pouze zvolený kandidát. Neúspěšný kandidát účastníkem řízení není, neboť jeho „volba“ nemůže být zpochybňována.

IV. Zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, nepožaduje, aby na přihlášce k registraci bylo uvedeno jméno kandidáta a složena volební kauce již 66 dnů před volbami. Postačí, stane-li se tak až v rámci lhůty k odstraňování závad přihlášky podle § 62 odst. 2 téhož zákona.

(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2004, čj. Vol 11/2004-31)

Prejudikatura: srov. usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 699/02 (svazek 31, usnesení č. 29, s. 375 Sb. ÚS).

Věc: Navrhovatelé 1) politické hnutí N. v P. a 2) Martina J. v B. proti odpůrcům 1) Státní volební komisi a 2) Jiřímu N. v O. o neplatnost voleb do Senátu Parlamentu České republiky.

Navrhovatelé 1) a 2) se společným návrhem u Nejvyššího správního soudu domáhali vyslovení neplatnosti voleb do Senátu Parlamentu České republiky

ve volebním obvodu 28 a zároveň vyslovení neplatnosti volby kandidátů MUDr. Radima U. a Jiřího N. v témže volebním obvodě.

Navrhovatelé poukazovali na to, že v uvedeném volebním obvodu podala politická strana S. k registraci přihlášku, která v den podání neobsahovala jméno kandidáta, a rovněž nezaplatila kauci ve výši 20 000 Kč. Teprve v rámci lhůty pro odstranění závad přihlášek podle § 62 volebního zákona doplnila přihlášku o jméno kandidáta MUDr. Radima U. a složila volební kauci, na základě čehož došlo k registraci přihlášky. Rovněž v dalších volebních obvodech ve Středočeském kraji tato politická strana podala pouze nevyplněné přihlášky k registraci (v K. neudala jméno kandidáta, v B. jméno fiktivní) a nezaplatila volební kauci; následně strpěla odmítnutí registrace těchto přihlášek. Navrhovatelé se domnívali, že politická strana S. měla od samého počátku v úmyslu kandidovat jenom v jednom volebním obvodu, přičemž důvodem oddálení rozhodnutí, ve kterém obvodě tak učiní, bylo vedeno snahou získat lepší možnost určit obvod, do něhož svého jediného kandidáta nasadí, a to vzhledem k informacím o ostatních kandidátech. Tímto jednáním dle navrhovatelů došlo k porušení § 61 volebního zákona, který stanoví náležitosti přihlášek k registraci, neboť listina toliko označená jako přihláška k registraci a podepsaná zmocněncem, avšak neuvádějící jméno kandidáta a neobsahující přílohy, není přihláškou k registraci. Lhůta stanovená v § 62 volebního zákona slouží k odstraňování závad podání a není náhradní lhůtou k podávání přihlášek jako takových. Navrhovatelé měli rovněž za to, že kauce měla být složena již v poslední den lhůty pro podávání přihlášek k registraci (66 dnů před volbami), což se nestalo, a přihláška proto měla být odmítnuta. Došlo též k porušení článku 21 Listiny základních práv a svobod, který stanoví, že občané mají za rovných podmínek přístup k voleným a jiným veřejným funk-

cím, z čehož vyplývá, že soutěž politických subjektů v rámci výkonu pasivního volebního práva musí probíhat za rovných podmínek pro všechny. Kandidát politické strany S. MUDr. Radim U. postoupil do druhého kola voleb a ačkoliv nakonec zvolen nebyl, výsledky voleb mohly být zcela jiné, kdyby do druhého kola postoupil kandidát jiný.

Navrhovatelé připustili, že navrhovatel 1) byl Městským úřadem v Mělníku poučen, že neplatnosti registrace se nemůže domáhat nyní, ale že tak měl učinit ve dvoudenní lhůtě od doručení rozhodnutí o registraci kandidáta. O tom lze polemizovat; jisté však je, že navrhovatelka 2) – jako občanka zapsaná do stálého volebního seznamu, již se rozhodnutí o registraci kandidáta nedoručuje – má nyní první a jedinou možnost domáhat se soudního přezkumu zákonnosti voleb v desetiden- ní zákonné lhůtě, což také činí.

Státní volební komise ve svém vyjádření poukázala na ustanovení § 60 odst. 4, § 61 a § 62 volebního zákona a dovodila z nich, že uvedení kandidáta na přihlášce k registraci je jednou z jejích náležitostí, a to náležitostí rovnocennou s ostatními náležitostmi uvedenými v § 61 odst. 1. Ve lhůtě stanovené v § 62 odst. 1 pro odstranění závad na přihlášce k registraci již nemůže být podána nová přihláška, avšak v daném případě šlo pouze o odstranění závady spočívající v doplnění kandidáta na přihlášku. Kauce nemusí být zaplacená již 66 dnů před dnem voleb. Potvrzení o složení kauce je přílohou přihlášky k registraci, bez níž nemůže být přihláška registrována. Nepřiložení potvrzení o složení kauce je však důvodem pro její odmítnutí teprve poté, co tato závada nebyla odstraněna na vyzvu pověřeného obecního úřadu v sídle volebního obvodu ve lhůtě stanovené volebním zákonem pro odstranění

závad přihlášky. Smyslem lhůt stanovených volebním zákonem je nejen zabezpečení rovných podmínek všem subjektům kandidujícím ve volbách, ale též organizačně-technické zabezpečení voleb ve lhůtě stanovené v článku 17 Ústavy.

Odpůrce 2) ve svém vyjádření tvrdil, že registrací přihlášky kandidáta politické strany S. nebyl porušen volební zákon. Tato strana doplnila náležitosti přihlášky kandidáta tím, že v zákonem stanovené lhůtě doplnila jméno kandidáta a předložila potvrzení o složení kauce, tj. zákonem stanoveným způsobem odstranila závady přihlášky k registraci, a přihláška jejího kandidáta byla proto jako bezvadná registrována. Aplikací § 62 volebního zákona nebyly narušeny rovné podmínky občanů pro přístup k voleným a jiným veřejným funkcím, a nebyl tedy porušen článek 21 Listiny základních práv a svobod. Navrhovatel 1) zmeškal dvoudenní lhůtu, v níž se mohl ve smyslu § 86 volebního zákona domáhat ochrany proti rozhodnutí o provedení registrace přihlášky kandidáta. Navrhovatelka 2) se podle § 86 volebního zákona ochrany vůbec domáhat nemohla; to ostatně nebylo ani úmyslem zákonodárce, neboť takové rozhodnutí ani žádným způsobem nezasahuje do práv a oprávněných zájmů občanů. Návrh obou navrhovatelů na neplatnost voleb, resp. neplatnost volby kandidáta, je odůvodněn pouze skutečnostmi směřujícími k registraci přihlášky; ustanovení § 87 volebního zákona je přitom určeno k ochraně před jinými typy závad v hlasování.

Nejvyšší správní soud návrh jako nedůvodný zamítl.

Z odůvodnění:

Navrhovatelé shledávali neplatnost voleb, resp. neplatnost volby kandidátů

Jiřího N. a MUDr. Radima U., v tom, že na přihlášce k registraci nebylo v den jejího podání politickou stranou S. uvedeno jméno kandidáta MUDr. Radima U. a že nebyla složena volební kauce, kteréžto závady politická strana S. odstranila teprve v rámci lhůty pro odstranění závad přihlášky k registraci; jelikož jméno kandidáta neuvedla ani v dalších obvodech, snažila se tím získat lepší postavení při registraci kandidátů. Navrhovatelé se tedy dle názoru Nejvyššího správního soudu domáhají vyslovení neplatnosti voleb, případně neplatnosti volby kandidátů, avšak z důvodu tvrzené nezákonnosti registrace kandidáta MUDr. Radima U. Taková argumentace je však lichá, a to z několika příčin:

V rámci řízení ve věcech neplatnosti voleb a hlasování podle § 90 a násl. s. ř. s. nelze brojit proti vadám v registraci přihlášky. K napadání registrace kandidáta slouží samostatné řízení týkající se ochrany ve věcech registrace, upravené v § 89 s. ř. s. a v § 86 volebního zákona. Z citovaných ustanovení vyplývá, že domáhat se vydání rozhodnutí o zrušení registrace může určitý okruh subjektů, a to v poměrně krátké lhůtě. Konkrétně řečeno: návrh je oprávněn podat toliko nezávislý kandidát, politická strana, politické hnutí nebo jejich koalice, která podala přihlášku k registraci, přičemž tak mohou učinit pouze ve lhůtě do dvou dnů ode dne, kdy jim bylo doručeno rozhodnutí o registraci kandidáta. Po uplynutí této lhůty již proti registraci brojit nelze. Navrhovatel 1) je politickým hnutím, které ve volebním obvodu 28 kandidovalo a jemuž bylo rozhodnutí o registraci doručováno. Navrhovatel 1) tedy možnost zpochybnit rozhodnutí o registraci MUDr. Radima U. měl, avšak nevyužil ji; tuto svou nečinnost či opomenutí již nemůže napravit prostřednictvím jiného

institutu – pomocí řízení ve věci neplatnosti voleb a hlasování. Co se týče navrhovatelky 2), která je občankou zapsanou do stálého volebního seznamu, pak ta vůbec není osobou legitimovanou k podání návrhu na zrušení rozhodnutí o registraci přihlášky určitého kandidáta, a rozhodnutí o registraci nemůže tím spíše zpochybňovat ani prostřednictvím návrhu na vyslovení neplatnosti voleb nebo neplatnosti volby kandidáta, tedy v jiném řízení s jiným předmětem. Tento závěr je plně v souladu s účelem a smyslem registračního řízení, v rámci nějž pověřený obecní úřad v sídle volebního obvodu toliko přezkoumává formální náležitosti podané přihlášky. Jedná se tedy o vztah mezi tím, kdo podává přihlášku k registraci, a pověřeným obecním úřadem se sídlem ve volebním obvodu; volič jím nemůže být na svých právech nijak zkrácen, a proto je logické, že ani rozhodnutí o registraci či o odmítnutí registrace nemůže s úspěchem napadat návrhem u soudu. Nejvyšší správní soud se ohledně omezení aktivní žalobní legitimace ve věcech registrace na určitý okruh osob plně ztotožňuje s právním názorem, který Ústavní soud vyslovil v usnesení ze dne 16. 12. 2003, sp. zn. I. ÚS 699/02: *„Toto taxativní omezení aktivní legitimace přitom nelze považovat za protiústavní. Jeho účelem je zajištění soudního dohledu nad dodržováním rovných podmínek politické soutěže o získání senátorského mandátu a realizace ústavně zaručeného rovného přístupu k voleným funkcím, avšak takovým způsobem, který by neumožňoval volby mařit, např. zjevně účelovým soudním napadáním provedených registrací. Případné maření voleb, které by usilovalo o zablokování soutěže, je totiž také porušením pravidel soutěže. Proto jsou aktivně legitimováni účastníci předmětné politické soutěže, protože právě konkurenti jsou případ-*

ným porušováním pravidel nejvíce poškozováni a protože jsou zároveň nejlépe informováni o průběhu soutěže (jde o bohatě empiricky ověřený předpoklad).“ Ústavní soud se v tomto usnesení sice vyslovil k dřívější procesní úpravě, ale jeho závěry jsou použitelné i na úpravu současnou.

K uvedenému zbývá dodat, že ve věcech registrace je soudní ochrana primárně zaměřena na případy rozhodnutí o odmítnutí přihlášky k registraci, které by mohlo být nezákonnou překážkou svobodné soutěže politických stran, resp. politické plurality. Je-li kandidát registrován, pak je již na svobodné úvaze voličů, zda jej zvolí či nikoliv. Tato koncepce plně odpovídá teoretické konstrukci pasivního volebního práva, které je založeno na individuálním přístupu a jehož cílem je umožnit svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti ve smyslu článku 22 Listiny základních práv a svobod. Rozhodne-li se určitá osoba vykonat své pasivní volební právo a utká-li se v rámci již zmíněné svobodné soutěže politických sil se svými politickými soky, pak v této soutěži bojuje sama za sebe a v mezích pravidel (zejména v souladu s principy čestnosti a poctivosti volební kampaně a též rovnosti kandidátů, které jsou neodmyslitelnými předpoklady skutečné svobodné soutěže) usiluje o své zvolení. Výkon pasivního volebního práva v sobě nezahrnuje subjektivní právo zpochybňovat pasivní volební právo jiného kandidáta, tedy „právo na politického soupeře“. Pasivní volební právo jednoho kandidáta končí tam, kde začíná totéž právo kandidáta jiného.

Argumentace navrhovatelů nejenže směřuje proti rozhodnutí o registraci, ale dále též brojí proti registraci přihlášky kandidáta MUDr. Radima U., tedy kan-

didáta, který sice postoupil do druhého kola senátních voleb, ale ve volbách zvolen nebyl. Volby, byť probíhají ve dvou kolech, je nezbytné chápat jako jeden celek: mají jediného vítěze, jímž je kandidát zvolený ve druhém kole, a řadu poražených: jimi jsou ostatní kandidáti, nerozhodno, zda neuspěli v kole prvním či až v kole druhém. Proto může být napadána pouze volba Jiřího N. jakožto zvoleného kandidáta; z tohoto pojetí ostatně vychází i koncepce účastenství v rámci řízení o neplatnosti voleb a hlasování obsažená v § 90 odst. 2 s. ř. s., podle níž je účastníkem řízení krom navrhovatele a příslušného volebního orgánu též ten, jehož volba byla napadena, tj. ten, kdo byl zvolen. Neúspěšný kandidát účastníkem řízení není, neboť jeho „volba“ nemůže být zpochybnována. Navrhovatelé nijak nezpochybňují volbu zvoleného kandidáta Jiřího N.; uvádějí pouze spekulativní úvahu, že volby by bývaly možná dopadly jinak, kdyby MUDr. Radim U. nekandidoval. Takové úvaze však Nejvyšší správní soud nemohl přiznat relevanci. Volby proběhly tak, jak předvídá Ústava a volební zákon, tedy svobodně a na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva s tajným hlasováním podle zásad většinového systému. Voliči měli možnost svobodně rozhodnout, kterému kandidátu dají svůj hlas. Konečná volba Jiřího N. je tedy výsledkem hlasování voličů.

K samotnému rozhodnutí o registraci přihlášky Nejvyšší správní soud *obiter dictum* poznamenává, že je neshledává nezákonným. Z § 61 odst. 1 volebního zákona se podávají náležitosti přihlášky k registraci: jméno a příjmení kandidáta je zde uvedeno pod písmenem a) a v odstavci druhém téhož ustanovení jsou vy-

počteny přílohy, které musí přihláška k registraci obsahovat; krom jiného je to i potvrzení o složení volební kauce ve výši 20 000 Kč [písm. e)]. Nemá-li přihláška tyto náležitosti, potom pověřený obecní úřad v sídle volebního obvodu vyzve k jejich odstranění. Mezi uvedené závady patří mimo jiné i to, že přihláška k registraci nemá náležitosti podle § 61 odst. 1 volebního zákona [§62 odst. 2 písm. b)]; nerozlišuje se přitom, která náležitost jí chybí, jejich počet, nebo zda chybí náležitosti všechny. Vzhledem k tomu, že zákony mají být v pochybnostech vykládány ve prospěch zachování práv – a v daném případě tedy tak, aby bylo umožněno volit a být volen (srov. náleze Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 275/96*) – je zapotřebí připustit i takový výklad, že přihláška k registraci může mít v okamžiku svého podání v podstatě blanketní podobu. Odmítnout lze přihlášku k registraci jenom tehdy, pokud všechny uvedené náležitosti nebyly řádně doplněny ve lhůtě 49 dnů přede dnem voleb. Co se týče volební kauce, pak v § 62 odst. 2 písm. e) volební zákon stanoví, že přihlášku k registraci lze odmítnout nejen tehdy, pokud ve lhůtě 49 dnů přede dnem voleb k ní nebylo připojeno potvrzení o složení kauce, ale též tehdy, nebyla-li kauce složená ve stanovené výši. Výkladem pomocí argumentu *a maiori ad minus* je tím třeba rozumět i případy, kdy volební kauce nebyla složena vůbec. Z toho se podává závěr, že volební zákon nepožaduje, aby volební kauce byla složena ve stanovené výši již 66 dnů přede dnem voleb. Postačí, stane-li se tak ve lhůtě uvedené v § 62 odst. 2 volebního zákona, je-li ve stejné lhůtě předloženo potvrzení o složení kauce.

(axa)

* Tento náleze Ústavního soudu z 15. 10. 1996 byl publikován jako náleze č. 104, sv. 6, str. 249 Sb. ÚS.

Volby do Senátu: k některým otázkám řízení o neplatnosti voleb; tajnost hlasování

k § 90 a § 93 soudního řádu správního

k § 87 odst. 2 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění zákona č. 204/2000 Sb. (v textu též „volební zákon“)

I. Účastníkem řízení o návrhu na neplatnost voleb do Senátu je ve smyslu definice účastenství obsažené v § 90 odst. 2 s. ř. s. vedle navrhovatele pouze Státní volební komise a kandidát, který byl zvolen senátorem.

II. I v řízení ve věcech voleb lze všechny skutkové a/nebo právní důvody, o něž navrhovatel opírá svůj návrh, účinně uvést pouze ve lhůtě stanovené pro podání návrhu.

III. Tajnost hlasování úzce souvisí s principem svobodných voleb. Jestliže nikoliv rozsáhlé porušení tajnosti hlasování nevyloučí svobodu výkonu aktivního volebního práva, nebude mít zpravidla ani za následek zpochybnění výsledků voleb.

(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2004, čj. Vol 13/2004-91)

Věc: Politická strana K. v P. proti 1) Státní volební komisi a 2) MUDr. Pavlu S. v Ú. o neplatnost voleb do Senátu Parlamentu České republiky.

Navrhovatelka se domáhala vyslovení neplatnosti 2. kola voleb do Senátu Parlamentu České republiky, konaných ve dnech 12. a 13. 11. 2004 ve volebním obvodu č. 31.

Navrhovatelka svůj návrh opírala o tvrzení, že v průběhu voleb nejméně ve volebním okrsku č. 71 v Domově důchodců v Ú., ulice R. 9 (dále jen „Domov důchodců“), členové okrskové volební komise předávali voličům pouze jeden hlasovací lístek, přičemž ostatní hlasovací lístky si ponechali pro sebe, nebo zadrželi obálku s hlasovacím lístkem s odůvodněním, že jí místo voliče sami vhodí do urny (to již bez přítomnosti voliče). K obdobnému jednání došlo též v jiných sociálních zařízeních ve volebním obvo-

du č. 31. Členové okrskové volební komise v Domově důchodců dále svévolně zřídili provizorní volební místnost, v níž volila podstatná část jeho obyvatel, a to nejen těch, kteří ze zdravotních důvodů nemohli jít volit do určeného volebního okrsku č. 71. Tím bylo porušeno soukromí voličů při aktu tajných voleb.

Státní volební komise ve svém vyjádření vyslovila domněnku, že svévolným otevřením volební místnosti, které napadá navrhovatelka, se patrně míní možnost hlasovat do přenosné volební schránky. Hlasování do přenosné schránky je upraveno v § 19 odst. 7 volebního zákona. Pokud členové okrskové volební komise postupují v souladu s volebním zákonem, hlasováním do

přenosné volební schránky nedochází k porušení tajnosti hlasování.

Odpůrce 2) ve svém vyjádření vyslovil stanovisko, že s ohledem na stávající judikaturu Ústavního soudu (sp. zn. I. ÚS 526/98*) je třeba zabývat se otázkami, zda v daném případě byl porušen volební zákon, a pokud ano, zda intenzita jeho porušení je natolik závažná, aby vedla k rozhodnutí o neplatnosti volby. S ohledem na konečný výsledek voleb však lze již nyní soudit, že volební zákon nebyl porušen způsobem, který by mohl ovlivnit výsledky voleb. Volební obvod č. 31 čítal 97 774 voličů. Ve druhém kole bylo odevzdáno 21 163 platných hlasů, z toho 11 908 pro kandidáta politické strany O. [odpůrce 2)] a 9255 pro kandidáta navrhovatelky; rozdíl tedy činil 2653 hlasy. Volební okrsek č. 71 v tomto volebním obvodu má celkem 1 256 voličů, z nichž se ve druhém kole voleb dostavilo a platný hlas odevzdalo 200 voličů. V uvedeném Domově důchodců hlasovalo celkem 50 voličů. Z toho vyplývá, že výsledek voleb by se nezměnil ani tehdy, pokud by pro kandidáta navrhovatelky hlasovalo 100 % všech voličů, kteří v Domově důchodců hlasovali: i tak by rozdíl činil více než 2553 hlasů.

Z provedeného dokazování vyplynuly tyto závěry o skutkovém stavu, jež jsou podstatné pro souzenou věc:

V pátek 12. 11. 2004, tedy v první den druhého kola voleb do Senátu Parlamentu České republiky, se do Domova důchodců na základě předchozí telefonické žádosti dostavili dva členové okrskové volební komise paní Iva T. a pan Ondřej P. s přenosnou volební schránkou. Svědkyně Č., K. a C. považo-

valy přenosnou volební schránku za „kuffík“, nicméně především z popisu, který podala soudu svědkyně Iva T., bezpečně vyplynulo, že skutečně šlo o přenosnou volební schránku. Ostatně žádný právní předpis nestanoví rozměry a podobu takové schránky, ač s jejím používáním volební zákon počítá.

Členové okrskové volební komise umístili přenosnou volební schránku do místnosti nikoliv větší než 4 x 4 metry, do níž je zavedla sociální pracovnice a v níž měli volit těžce chodící obyvatelé Domova důchodců. V této místnosti, která sloužila jako jídelna, byly tři stoly, přičemž na jednom z nich byla uprostřed položena přenosná volební schránka a vedle ní se na jedné straně nalézaly dvě hromádky hlasovacích lístků, rozříděných podle jmen kandidátů Jaroslava D. a MUDr. Pavla S., a z druhé strany byly umístěny úřední obálky. U tohoto stolu seděl člen okrskové volební komise pan Ondřej P. V místnosti byla dále přítomna sociální pracovnice paní Simona Š. a druhá členka okrskové volební komise paní Iva T.

Před touto místností se utvářela fronta voličů, v níž stáli nejen špatně chodící voliči, ale též někteří další obyvatelé Domova důchodců. Sociální pracovnice vždy otevřela dveře a zvala voliče po jednom do místnosti. Svědectví svědkyně A., že viděla, jak se sociální pracovnice dotazovala ve frontě stojících důchodců, koho chtějí volit, a dále že pouze tři lidé volili v uzavřené místnosti, zatímco ostatní stáli ve dveřích, pročež všichni ostatní slyšeli, koho chtějí volit, nebylo potvrzeno dalšími svědeckými výpověďmi, především výpověďmi svědkyň Č., K. a P., které volily a které měly k průběhu voleb výhrady, a zůstalo tedy ojedinělé.

*) Publikováno pod č. 70/1999 Sb.

Svědkyň Š. vypověděla pravý opak, tedy že se na chodbě předem neptala za přítomnosti dalších osob, koho chce volič volit; s ohledem na výpověď tří svědkyň z řad obyvatelstva Domova důchodců, které se voleb účastnily, má soud tuto výpověď za pravdivou.

Do místnosti vstupovali voliči po jednom na vyzvání sociální pracovnice. Vzhledem k tomu, že přítomní členové okrskové volební komise netrvali na převzetí obou hlasovacích lístků voličem, probíhal samotný volební akt tak, že v některých případech volič vzal ze dvou hromádek pouze hlasovací lístek se jménem kandidáta, kterého chtěl volit, a nikoliv hlasovací lístky oba. Některým voličům přečetla jména, případně i názvy politických stran, sociální pracovnice, která jim někdy pomohla vložit lístek do obálky a někdy i do přenosné volební schránky. Závěru, že komise netrvala na tom, aby si voliči brali oba hlasovací lístky, svědčí nejen výpovědi svědkyň Č., K. a P., ale nepřímo též výpovědi svědkyně T. a svědka P.: voliči byli upozorněni, že do obálky mohou vložit pouze jeden lístek, jinak bude volba neplatná, a nebylo jim bráněno, aby si vzali druhý lístek. V tomto směru považuje soud výpověď svědkyně Š., že voličům dávala vždy oba lístky, za nepotvrzenou; stejně tak i výpověď svědkyně T., a to v části týkající se jejího tvrzení, že do rukou dávali voličům vždy dva lístky.

Voliči si hlasovací lístek kandidáta, jež chtěli volit, vybrali před zraky členů okrskové volební komise, před nimiž jej také vložili do obálky a vhodili do přenosné volební schránky (ledaže šlo o případy uvedené v předchozím odstavci, při nichž asistovala sociální pracovnice, příp. člen okrskové volební komise). Pouze v několika případech se voliči odebrali ke stolu v jiné části místnosti,

aby zde v soukromí vložili hlasovací lístek do úřední obálky. Po vhození volebního lístku do přenosné volební schránky opustil volič místnost.

Výpověď svědkyně K., že neví, jaký byl osud její úřední obálky s hlasovacím lístkem, je ojedinělá a soud ji přiřítá nedostatečné orientaci vyvolané celkovým rozrušením z průběhu voleb a též vysokým věkem svědkyně. Zmínka, že volič odešel z místnosti dříve, než obálka byla vhozena do urny, se objevuje i v zápise o nedodržení zákona o volbách, který podepsaly krom jiných i svědkyně Č. a P. Vzhledem k tomu, že obě svědkyně u soudu vypovídaly opačně, tedy že obálku samy vhodily do přenosné volební schránky, je toto tvrzení obsažené v uvedeném zápise nevěrohodné.

Pro věc je podstatné, že v Domově důchodců volilo ve druhém kole voleb do Senátu 56 voličů.

Údajné porušení volebního zákona, k němuž podle tvrzení navrhovatelky došlo i v jiných domovech důchodců, prokázáno nebylo. Svědkyně A. soudu pouze sdělila, že měla asi osm telefonátů, v nichž byla údajně upozorněna na to, že podobným způsobem probíhají volby i v jiných domovech důchodců, avšak jména osob, které jí tyto informace poskytly, soudu odmítla sdělit. Takováto výpověď sama o sobě není dostatečným důkazem. Navrhovatelka žádné jiné důkazní prostředky k prokázání tohoto tvrzení neoznačila (pouze se v návrhu na zahájení řízení odvolává na zápis z 12. 11. 2004, který se však vztahuje toliko k Domovu důchodců) a toto tvrzení nebylo ani v rámci dokazování provedeného soudem prokázáno. K zaměření dokazování tímto směrem nebyl ani důvod, neboť chyběly konkrétní důkazní návrhy ze strany navrhovatelky.

Nejvyšší správní soud návrh jako nedůvodný zamítl.

Z odůvodnění:

Navrhovatelka v návrhu i v jeho doplnění označila jako účastníky řízení (krom sebe samé) Státní volební komisi, Magistrát města Ústí nad Labem (jakožto pověřený obecní úřad se sídlem ve volebním obvodu) a Jaroslava D., tedy kandidáta, jenž neuspěl ve druhém kole voleb. Toto vymezení účastníků – dle názoru soudu – neodpovídá definici účastenství obsažené v § 90 odst. 2 s. ř. s., podle níž jsou účastníky řízení navrhovatel, příslušný volební orgán a ten, jehož volba byla napadena. Nepřesné vymezení okruhu účastníků navrhovatelkou v tomto typu řízení však není na závadu, neboť kdo je žalovaný, určuje zákon, a soud v souladu s ním s takovou osobou či orgánem jedná, resp. nejedná s tím, kdo účastníkem řízení není, ač jej tak navrhovatelka nesprávně označila; zvláštní usnesení o tom vydávat nemusí (arg. § 53 odst. 2 s. ř. s. *a contrario*).

Vedle navrhovatelky jsou účastníky řízení též příslušný volební orgán a ten, jehož volba byla napadena. Příslušným volebním orgánem v řízení o návrhu na neplatnost voleb do Senátu je pouze Státní volební komise, a nikoliv již pověřený obecní úřad se sídlem ve volebním obvodu či snad okrsková volební komise. Tento závěr je patrný nejen z prvotního přiblížení se obsahu normy obsažené v § 90 odst. 2 s. ř. s. jazykovým výkladem (arg. jednotné číslo: „příslušný volební orgán“), ale především z vymezení kompetencí v § 8 volebního zákona, z něhož se bezpochyby podává závěr, že Státní volební komise je volebním orgánem zastřešujícím volby do Senátu, pročež by účast dalších volebních orgánů v řízení byla zjevně nadbytečná.

Co se týče třetího účastníka, tedy toho, jehož volba byla napadena, pak jím není neúspěšný kandidát, ale naopak kandidát, který byl zvolen. Neúspěšný kandidát účastníkem řízení není, neboť jeho „volba“ nemůže být zpochybňována (účastníkem řízení by tento kandidát byl toliko tehdy, pokud by podal návrh). Slova zákona, že účastníkem řízení je ten, jehož volba byla napadena, přitom nelze vykládat restriktivně tak, že by zvolený kandidát byl účastníkem jenom tehdy, pokud by se někdo domáhal návrhem vyslovení neplatnosti volby kandidáta, ale též tehdy, usiluje-li návrh o vyslovení neplatnosti voleb či hlasování; i v posledně uvedených dvou případech totiž mohou být dotčena práva zvoleného kandidáta. Jiný výklad by nebyl konformní s článkem 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, článkem 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a článkem 14 odst. 1 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech. Tento závěr plně potvrzuje náleznost pléna Ústavního soudu ze dne 10. 1. 1996, který, když zrušoval ustanovení § 200l o. s. ř. proto, že omezovalo účastenství v řízení toliko na navrhovatele, konstatoval: „*Výraz jeho věc' v čl. 38 odst. 2 Listiny je nutno vykládat tak, že každý, o jehož právech a povinnostech má být v soudním řízení jednáno, má mít možnost se tohoto řízení účastnit a vyjádřit se ke všem prováděným důkazům.*“ Z těchto důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že účastníky řízení jsou navrhovatelka, Státní volební komise a zvolený kandidát MUDr. S.

Ještě předtím, než Nejvyšší správní soud přistoupil k posouzení věci samé, zabýval se z procesního hlediska doplněním návrhu, který při ústním jednání předložil zástupce navrhovatelky. Toto doplnění jako celek není novým samo-

statným návrhem (a proto není na místě odmítnout takové podání jako opožděné), nýbrž z malé části má povahu zopakování tvrzení obsažených v návrhu a z převážné části se v něm uvádí zcela nové skutečnosti, které navrhovatelka v původním návrhu na neplatnost 2. kola voleb ve lhůtě stanovené pro podání návrhu vůbec neuplatnila. Z ustanovení § 87 odst. 2 volebního zákona plyne, že návrh na neplatnost voleb je třeba podat nejpozději deset dnů po vyhlášení výsledků voleb Státní volební komisí. Z ustanovení § 93 odst. 3 s. ř. s. vyplývá, že zmeškání lhůty k podání návrhu nelze prominout. Vzhledem k tomu, že výsledky voleb vyhlásila Státní volební komise 16. 11. 2004 v *Hospodářských novinách*, připadl poslední den lhůty, v níž mohl být návrh podán, na den 26. 11. 2004. Citovaná ustanovení hovoří sice pouze o návrhu na zahájení řízení, avšak je nepochybné, že lhůta se vztahuje i na uvedení všech skutkových a/nebo právních důvodů, z nichž navrhovatel shledává volby neplatnými. Návrh totiž není tvořen pouze procesním nárokem, tedy uvedením toho, čeho se navrhovatel domáhá, ale též tvrzením důvodů, z nichž se domáhá určitého soudního výroku. Návrh na rozhodnutí ve věci a k němu vedoucí skutkové a/nebo právní důvody tvoří jeden celek. Z této příčiny Nejvyšší správní soud nepřihlížel k tvrzením obsaženým v doplnění návrhu, která měla povahu nových skutečností, a nepřistoupil ani k provádění dokazování přípojenými přílohami. Tento závěr vyplývá i ze zcela specifické povahy volebního soudnictví, které je svázáno přísnými lhůtami, v nichž musí soud rozhodnout a své rozhodnutí v úplném znění vyvěsit na úřední desce: v řízeních ve věcech neplatnosti voleb a hlasování je podle § 90 odst. 3 s. ř. s. soud povinen rozhodnout do dvaceti dnů poté, kdy mu došel návrh. Tato krátká lhůta

by např. ani neumožňovala, aby soud s novými důvody stihl obeznámit druhou stranu a umožnit jí, aby se mohla kvalifikovaně vyjádřit a skutečně a účinně hájit svá práva, čímž by porušil právo na „rovnost zbraní“ v řízení před soudem. Resp. pokud by soud dostatečnou lhůtu k vyjádření protistraně poskytl, porušil by sám procesní předpis, neboť by nestihl rozhodnout v předepsané lhůtě a – pokud by návrhu na neplatnost voleb vyhověl – ohrozil by tím i případnou přípravu opakovaných voleb; takový postup by však byl zjevně absurdní a mohl by se stát nástrojem pro obstrukce. S ohledem na tuto teleologickou redukci, princip rovnosti, povahu volebního soudnictví, jakož i jednotu procesního nároku s důvody, z nichž povstává, má Nejvyšší správní soud za to, že po lhůtě stanovené pro podání návrhu již novoty přípustné nejsou.

Po zhodnocení provedených důkazů dospěl Nejvyšší správní soud ve věci samé k závěru, že návrh na vyslovení neplatnosti 2. kola voleb do Senátu Parlamentu České republiky, konaných ve dnech 12. a 13. 11. 2004 ve volebním obvodu č. 31, není důvodný.

Z ustanovení § 90 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 87 odst. 4 volebního zákona vyplývá, že návrh na neplatnost voleb je důvodný tehdy, byla-li porušena ustanovení volebního zákona způsobem, který mohl ovlivnit výsledky voleb. Nejvyšší správní soud setrvává i v souzené věci na své stabilní judikatuře (usnesení ze dne 2. 7. 2004, čj. Vol 6/2004-12, publikované ve *Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu* pod č. 354/2004 Sb. NSS; dále usnesení ze dne 3. 12. 2004, čj. Vol 10/2004-24), podle níž v obecné rovině existují tři základní předpoklady vyhovění volební stížnosti: (1) protizákonnost, tzn. poru-

šení některých ustanovení volebního zákona; (2) vztah mezi touto protizákonností a zvolením kandidáta, jehož volba je napadena volební stížností, a (3) zásadní intenzita této protizákonnosti, která ve svých důsledcích musí přinejmenším výrazně zpochybňovat volbu kandidáta. Jinak řečeno, tato intenzita musí v konkrétním případě dosahovat takového stupně, že je možno se důvodně domnívat, že pokud by k protizákonnému jednání nedošlo, nebyl by tento kandidát zřejmě vůbec zvolen. Zjednodušeně řečeno: tato intenzita způsobuje „zatemnění“ volebních výsledků, tzn. jejich zásadní zpochybnění.

Nejvyšší správní soud po provedeném dokazování shledal, že první podmínka, tedy porušení volebního zákona, je naplněna. Toto porušení spatřuje jednak v nedodržení tajnosti hlasování, jednak v protiprávním jednání s tím úzce souvisejícím a spočívajícím v tom, že okrsková volební komise netrvala na tom, aby si voliči vzali oba hlasovací lístky. Hlasování do přenosné volební schránky upravuje § 19 odst. 7 volebního zákona, podle něhož volič může „požádat ze závažných, zejména zdravotních, důvodů obecní úřad a ve dnech voleb okrskovou volební komisi o to, aby mohl hlasovat mimo volební místnost, a to pouze v územním obvodu volebního okrsku, pro který byla okrsková volební komise zřízena. V takovém případě okrsková volební komise vyšle k voliči dva své členy s přenosnou volební schránkou, úřední obálkou a hlasovacími lístky. Při hlasování postupují členové volební komise tak, aby byla zachována tajnost hlasování. Mimo území České republiky nelze do přenosné volební schránky hlasovat“.

V daném případě se dva členové okrskové volební komise dostavili na zákla-

dě telefonické žádosti do Domova důchodců, aby umožnili vykonat aktivní volební právo těm voličům, kteří špatně chodí, a bývalo by proto pro ně bylo obtížné či nemožné dostavit se do volební místnosti, která byla pro 71. volební okrsek otevřena nedaleko v 31. základní škole. Členové okrskové volební komise s sebou měli rovněž dostatečný počet hlasovacích lístků a úředních obálek. Skutečnost, že jich s sebou měli více, než byl počet osob, které opravdu nakonec volily, není na závadu; naopak v situaci, kdy přesný počet osob, které měly volit do přenosné volební schránky, nebyl znám, byla taková opatrnost zcela na místě. Okrsková volební komise neporušila volební zákon ani tím, že v Domově důchodců otevřela „provizorní volební místnost“, jak tvrdí navrhovatelka. Dle názoru Nejvyššího správního soudu se nejednalo o volební místnost ve smyslu § 17 volebního zákona, ale pouze o místnost, v níž mohli svůj hlas odevzdat ti z obyvatelů Domova důchodců, kteří nemohli dojít do volební místnosti, ale alespoň v rámci Domova důchodců se pohybovat mohli. Umístění přenosné volební schránky do takové místnosti není porušením volebního zákona, neboť při tomto typu hlasování je postup členů volební komise upraven jedinou směrnicí: jsou povinni postupovat tak, aby byla zachována tajnost hlasování.

Citovaná norma stanoví toliko cíl, jehož musí volební komise dosáhnout, nikoliv však prostředky, ty ponechává na její volbě. Protože se nejednalo o volební místnost, nebylo ani nutné, aby v ní byly zvláštní prostory určené pro úpravu hlasovacích lístků a oddělené plentou (§ 17 odst. 2 volebního zákona); okrsková volební komise však měla zajistit v daných podmínkách tajnost hlasování jinak: především byla povinna trvat na tom, aby si

voliči vzali hlasovací lístek z každé z obou hromádek hlasovacích lístků, tj. aby si vzali hlasovací lístek obou kandidátů, a nikoliv jen toho kandidáta, kterého chtěli volit. Z provedeného dokazování však vyplynulo, že komise netrvala na tom, aby voliči převzali oba hlasovací lístky. V některých případech si tak vybrali pouze lístek kandidáta, jemuž chtěli dát svůj hlas, navíc před zraky obou členů komise a sociální pracovnice. Dále měla okrsková volební komise dle názoru soudu upozornit voliče, aby se s oběma hlasovacími lístky odebral ke stolku v opačném rohu místnosti, v němž by v soukromí do úřední obálky vložil lístek kandidáta, jehož chtěl volit; případně u osob, jejichž zdravotní stav takový postup neumožňoval (osoby o dvou francouzských holích, osoby nevidomé či špatně vidoucí), měla komise umožnit, aby hlasovací lístek za ně do obálky vložil jiný volič, který by za ně případně vložil obálku s lístkem i do přenosné volební schránky. Nejvyšší správní soud tedy shledal naplnění prvního předpokladu úspěšnosti volební stížnosti, tj. porušení volebního zákona spočívající v tom, že komise v některých případech netrvala na tom, aby voliči převzali oba hlasovací lístky, a že byla porušena tajnost hlasování tím, že okrsková volební komise věděla, komu volič odevzdal svůj hlas.

Druhý předpoklad, jímž je souvislost mezi porušením volebního zákona a volbou určitého kandidáta, však naplněn nebyl: popsaná porušení volebního zákona nezpůsobila zvolení MUDr. Pavla S., a naopak volební neúspěch Jaroslava D. Soud postavil najisto, že svoboda výkonu aktivního volebního práva – jakožto jednoho ze základních požadavků na volby v demokratickém právním státě – byla zachována. Obyvatele Domova důchodců v první řadě nikdo nenutil, aby se

voleb účastnili: bylo tedy na jejich svobodném rozhodnutí, zda volit budou či nikoliv. Obyvatele Domova důchodců, kteří se rozhodli na volbách participovat, nikdo dále nepřinucoval k tomu, aby volili v místnosti, v níž byla v Domově důchodců umístěna přenosná volební schránka, ale mohli své volební právo vykonat v nedaleké volební místnosti v 31. základní škole, což také někteří z nich učinili. V této souvislosti Nejvyšší správní soud poznamenává, že někteří voliči nehlasovali v oficiální volební místnosti, nýbrž v Domově důchodců nikoliv ze zdravotních či z jiných vážných důvodů, ale toliko proto, že to pro ně bylo pohodlnější (viz výpověď svědkyně Č., C. a P.). Připuštění takového jednání nelze ze strany okrskové volební komise považovat za porušení § 19 odst. 7 volebního zákona, ale spíše za jakousi službu navíc a snahu vyjít voličům vstříc, a to tím spíše, že okrsková volební komise nemůže reálně přezkoumávat, zda zdravotní stav voliče je takový, aby mu umožnil odebrat se do oficiální volební místnosti (ostatně pokud by okrsková volební komise z těchto důvodů odepřela některému z voličů v důsledku svého mylného úsudku neprávem hlasování do přenosné volební schránky, vystavovala by se tím oprávněné výtce, že porušila svobodu voleb, neboť by zabránila volit tomu, kdo volit chtěl). Svědkyně A. dokonce vypověděla, že spolu se svým otcem dala přednost volbě v Domově důchodců i přesto, že si byla vědoma porušování tajnosti hlasování, a pokud by se o možnosti volit v Domově důchodců nedozvěděla, volil by její otec v 31. základní škole, v níž také pravidelně v minulosti volil. Jako podstatnou soud shledává především skutečnost, že volič si vždy mohl vybrat hlasovací lístek toho kandidáta, kterému chtěl dát svůj hlas. Vzdor tomu, že někteří voliči si vzali toli-

ko jeden hlasovací lístek, byl to vždy hlasovací lístek toho kandidáta, jehož chtěli ve volbách podpořit, a tento hlasovací lístek byl sečten. Z těchto příčin Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že mezi porušením volebního zákona a volbou kandidáta neexistuje souvislost.

Co se týče třetího předpokladu, tj. intenzity porušení volebního zákona, má soud za to, že v daném případě byla tato intenzita nízká, resp. téměř nulová, a proto nemohla vést k zatmění volebních výsledků. Tajnost hlasování je požadavkem, který není samoúčelný, ale který velmi úzce souvisí s principem svobodných voleb. Umožňuje každému voliči, aby mohl toliko v souladu se svým přesvědčením dát hlas tomu kandidátovi, kterého skutečně volit chce, a aby se z této volby nemusel nikomu – krom sebe samého – zpovídat. V souzené věci nemělo nevydání obou lístků a porušení tajnosti voleb za následek porušení svobody voleb, jak již soud dovodil v předchozím odstavci, a proto nezpůsobilo a ani nemohlo způsobit zkraslení voleb-

ních výsledků. Krom toho je významná – ačkoliv nikoliv sama o sobě určující – i skutečnost, že vítězný kandidát – odpůrce 2) obdržel ve druhém kole v celém volebním obvodu č. 31 celkem 11 908 hlasů, zatímco Jaroslav D., který ve druhém kole neuspěl, 9255 hlasů. Ve volebním okrsku č. 71 bylo přitom pro druhé kolo voleb zapsáno v seznamech voličů 1256 osob, bylo vydáno 200 obálek a stejný počet jich byl odevzdán a stejný počet obálek též obsahoval platné hlasy, přičemž v Domově důchodců podle zjištění soudu volilo toliko 56 voličů. I z porovnání počtu osob, které volily v Domově důchodců, s rozdílem hlasů, který dělil ve druhém kole úspěšného a neúspěšného kandidáta, je zřejmé, že k zatmění výsledků v tomto konkrétním případě dojít nemohlo.

Nejvyšší správní soud tedy shrnuje, že nebyly současně naplněny všechny tři nutné podmínky úspěšnosti volební stížnosti, a proto podaný návrh zamítl.

(*axa*)

473

Volby do Senátu: oznámení o konání voleb

k § 15 odst. 1 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění zákona č. 204/2000 Sb. (v textu též „volební zákon“)

Povinnost starosty zveřejnit způsobem v místě obvyklým, nejpozději 15 dnů přede dnem voleb, oznámení o době a místě konání voleb v obci, stanovená v § 15 odst. 1 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, se vztahuje k volbám jako celku bez ohledu na to, zda se konají v jednom nebo ve dvou kolech. Není proto třeba nové informace před druhým kolem voleb.

(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2004, čj. Vol 12/2004-17)

Věc: Bořek H. v O. proti Státní volební komisi o vyslovení neplatnosti voleb do Senátu.

Navrhovatel se domáhal vyslovení neplatnosti voleb konaných dne 5. a 6. 11. a dne 12. a 13. 11. 2004 z důvodu „*vědomého podjatého porušování volebního zákona ČSR, ČSSocialistickéR, ČSFR a ČR volebními komisemi v O. a všemi nadřízenými komisemi...*“. Poukázal na skutečnost, že chtěl dne 13. 11. 2004 splnit svou nejčestnější povinnost, ovšem zákonným způsobem se nedozvěděl o tom, že jsou volby a kde se konají. Na úřední desce „*MNVO. – Obecního úřadu O.*“ nebylo ještě v pátek večer a ani v sobotu ráno zveřejněno konání dalšího kola voleb, pouze tam bylo oznámení o volbách v prvním kole. Před voliči tak byla zatajena volební místnost Obecního úřadu v O., a v důsledku toho byli vybraní občané předem zvoleni. Při svém příchodu do volební místnosti byl navrhovatel po pokusu o předání protestu předsedkyní a členy volební komise mylně informován o zveřejnění voleb vyhlášením místním rozhlasem a na úřední desce.

Nejvyšší správní soud návrh zamítl.

Z odůvodnění:

Podle vyjádření starosty obce byl termín konání druhého kola voleb do Senátu zveřejněn nejen na úřední desce, ale také dne 9. 11. 2004 vyhlášen místním rozhlasem. Státní volební komise mimo jiné poukázala na § 12 odst. 3 písm. a) volebního zákona, podle kterého je příslušným k řešení stížností na organizačně technické zabezpečení voleb do Senátu Parlamentu České republiky na úrovni obcí krajský úřad. Žádná taková stížnost na průběh voleb v obci O. však zaznamenána nebyla.

Návrh není důvodný.

Podle § 90 odst. 1 soudního řádu správního se může občan, politická stra-

na nebo nezávislý kandidát anebo sdružení nezávislých kandidátů a sdružení politických stran nebo politických hnutí a nezávislých kandidátů návrhem domáhat rozhodnutí soudu o neplatnosti voleb nebo neplatnosti hlasování anebo neplatnosti volby kandidáta. Tímto zvláštním zákonem je volební zákon. Podle jeho § 87 odst. 2 se může podáním návrhu na neplatnost voleb domáhat ochrany u soudu každý občan zapsaný do stálého seznamu ve volebním okrsku, kde byl senátor zvolen, a to návrhem podaným nejpozději do 10 dnů po vyhlášení výsledků voleb Státní volební komisí. Tyto podmínky navrhovatel splňuje. Návrh podle § 87 odst. 4 volebního zákona může podat navrhovatel, má-li za to, že byla porušena ustanovení tohoto zákona způsobem, který mohl ovlivnit výsledek hlasování.

Navrhovatel spatřuje důvody neplatnosti voleb v porušení povinnosti zajistit informovanost voličů o konání a o místu konání druhého kola voleb do Senátu. Podle § 15 odst. 1 volebního zákona starosta zveřejní způsobem v místě obvyklým, nejpozději 15 dnů přede dnem voleb, oznámení o době a místě konání voleb v obci. Bylo-li na území obce zřízeno více volebních okrsků, uvede, které části obce náleží do jednotlivých volebních okrsků, a oznámení zveřejní na území každého z nich. Zároveň starosta uvede v oznámení adresy volebních místností. Nedostatek zveřejnění o době konání a místu konání voleb nelze považovat jen za organizačně technický nedostatek: vždy je třeba vážit důsledky, které by byly s takovým opomenutím spojeny. Otázkou ovšem je, zda se zákonem stanovená povinnost vztahuje při konání voleb ve dvou kolech ke každému kolu zvlášť, tedy zda tato informace musela být znovu učiněna před konáním druhého kola senátních voleb (nedosta-

tek oznámení před kolem prvním totiž navrhovatel nenamítá). Druhé kolo voleb se koná podle § 76 volebního zákona v případě, že žádný z kandidátů nezíská počet hlasů potřebný ke zvolení podle § 75, a to tak, aby bylo zahájeno šestý den po ukončení hlasování v prvním kole (odst. 1 cit. ustanovení).

Povinnost starosty stanovená v § 15 odst. 1 volebního zákona směřuje k zajištění informování voličů o době a místě konání voleb. Toto ustanovení je zařazeno v části první oddílu prvním volebního zákona, tedy v části, která upravuje obecně povinnosti spojené s konáním voleb. Volbami pak je třeba rozumět volby do Parlamentu konané podle tohoto zákona, ve společných ustanoveních pak bez rozdílu, zda se jedná o volby do Poslanecké sněmovny nebo o volby do Senátu, a tedy bez ohledu na to, zda se volby konají v jednom či ve dvou kolech. Je-li uvedeným ustanovením předepsána informační povinnost obecně ve vztahu k volbám, pak k volbám jako k celku. Z toho plyne, že zákon v daném ustanovení nepředpokládá další informaci před druhým kolem voleb; ostatně s ohledem na zákonný časový odstup obou kol voleb by bylo i objektivně vyloučeno dodržení lhůty pro zveřejnění informace. Volební zákon ani v ustanoveních části první oddílu třetího upravujících výslovně volby do Senátu – tedy ani v ustanoveních zvláštních pro napadené volby – nestanoví informační povinnost jinak.

Z toho plyne závěr, že povinnost stanovená v § 15 odst. 1 volebního zákona je dodržena v případě, že informace byla podána před konáním prvního kola voleb ve vztahu k celým volbám. Jiná by byla situace pouze v případě, že by mezi jednotlivými volebními koly došlo ke změně, tedy např. že by druhé kolo voleb mělo proběhnout v jiné volební místnosti. Povinnost informování voličů v případě konání voleb ve dvou kolech je tedy splněna zveřejněním ve stanovené lhůtě před prvním z nich, a to způsobem v místě obvyklým. Způsob zveřejňování informací je zpravidla volen tak, aby zajistil informovanost co možná největšího množství občanů, neznamená však zajištění plné informovanosti (navíc v daném případě navzdory tvrzenému nedostatku oznámení o volbách se navrhovatel do volební místnosti dostavil). Vzhledem k tomu, že nedošlo k porušení žádného ustanovení volebního zákona, nepřichází v úvahu zkoumání vlivu takového porušení na výsledky voleb. Ovšem jen porušení tohoto zákona způsobem ovlivňujícím výsledek hlasování může být důvodem pro vyslovení neplatnosti voleb soudem; v daném případě tyto podmínky naplněny nebyly.

Z uvedených důvodů Nejvyšší správní soud zamítl podaný návrh jako nedůvodný podle § 90 s. ř. s.

(oš)

Důsledky nesrozumitelnosti a nepředvídatelnosti právní úpravy

k článku 1 odst. 1 Ústavy

k článku 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod

Pokud je osvobození od povinnosti platit místní poplatek za odpady upraveno v obecně závazné vyhlášce nesrozumitelně a nepředvídatelně, musí jít negativní následky této právní úpravy k tíži autora, a nikoliv adresáta právního předpisu.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 11. 2004, čj. 2 Afs 122/2004-69)

Prejudikatura: nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 487/2000 ze dne 11. 4. 2001 (svazek 22, nález č. 59, str. 31 Sb. ÚS).

Věc: Věra F. v Kutné Hoře proti Krajskému úřadu Středočeského kraje o místní poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů, o kasační stížnosti žalovaného.

Městský úřad v Kutné Hoře rozhodnutím ze dne 19. 4. 2002 nevyhověl žádosti o prominutí poplatku za svoz komunálního odpadu za rok 2002 ve výši 800 Kč. Tato žádost odůvodnili žalobkyně a její manžel tím, že již několik let nežijí v Kutné Hoře, nýbrž v Č., a trvalé bydliště v Kutné Hoře udržují pouze pro dostupnost úřadů, aniž v tomto městě produkují jakýkoliv odpad. Městský úřad dospěl k závěru, že se, na žalobkyni a jejího manžela nevztahuje žádné z osvobození uvedených ve vyhlášce města Kutná Hora číslo 12/01, ve znění vyhlášky č. 4/2002 (dále též „vyhláška“), takže poplatek ve výši 400 Kč za osobu musí být z titulu jejich trvalého pobytu v Kutné Hoře uhrazen.

Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně i její manžel odvolání (doložené sdělením starosty obce Č., že oba trvale žijí v této obci), které bylo zamítnuto rozhodnutím Okresního úřadu Kutná Hora ze dne 10. 5. 2002 s odůvodněním, že v čl. 4 odst. 1 písm. e) vyhlášky se praví, že osvobození se nevztahuje na osoby žijící v jiné obci v ČR.

V souladu s tímto právním závěrem vydal Městský úřad Kutná Hora platební výměry ze dne 22. 11. 2002, jimiž vyměřil každému z obou manželů povinnost zaplatit poplatek ve výši 400 Kč.

Krajský úřad Středočeského kraje zamítl odvolání žalobkyně a jejího manžela rozhodnutím ze dne 17. 1. 2003. V důvodech konstatoval, že článek 4 odst. 1 vyhlášky má dvě věty, přičemž druhá věta stanoví výjimku z osvobození se s dostatečnou jasností vztahuje ke všem předchozím písmenům, tedy včetně písmene d). Doplnil také, že před novelou vyhlášky pod číslem 4/2002 by opravdu byli žalobkyně a její manžel od poplatku osvobozeni; po této novele, jež vsunula onu druhou větu obsahující výjimku z osvobození, tomu tak již ale není a poplatek byl vyměřen právem.

Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně i její manžel žalobu k Městskému soudu v Praze opřenou o tvrzení, že splnili všechny podmínky pro osvobození podle čl. 4 odst. 1 písm. d) vyhlášky,

neboť podmínka obsažená za písmenem e) se vztahuje právě jen k tomuto písmeni. Poté vzal manžel žalobkyně svou žalobu zpět, což městský soud akceptoval.

Městský soud v Praze zrušil rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje v té části, v níž zamítá odvolání proti platebnímu výměru vůči žalobkyni, a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Konstatoval, že zařazení věty o vyloučení osob žijících v jiné obci v ČR do předmětného písmene e), které upravuje osvobození osob nezdržujících se déle než jeden rok na území Kutné Hory z důvodu pobytu v zahraničí, je vskutku nesmyslné a pro logickou rozpornost obsoletní. Normotvůrce sice patrně zamýšlel vztáhnout výjimku z osvobození právě na písmena a) - d), ovšem systematické umístění této věty takovou aplikaci vylučuje a omezuje ji pouze na písmeno e), kde ovšem působí obsoletně. Negativní důsledky této vnitřní rozpornosti právního předpisu přitom nemohou jít k tíži fyzické osoby, jak vyplývá i z obecných ústavních požadavků na právní stát, což vyjádřil i Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. II. ÚS 487/2000. Z toho důvodu žalobkyni opravdu vznikl nárok na osvobození od předmětného poplatku, neboť splnila všechny podmínky stanovené v čl. 4 odst. 1 písm. d) vyhlášky.

Žalovaný (stěžovatel) napadl rozsudek Městského soudu v Praze kasační stížností, v níž brojil proti závěru o logické nekonzistenci čl. 4 odst. 1 vyhlášky a o nemožnosti přičítat negativní důsledky nelogičnosti tohoto ustanovení a jeho formulace k tíži jednotlivce, tzn. i žalobkyně. Podle stěžovatele je toto ustanovení třeba strukturovat tak, že předmětný odst. 1 se skládá ze dvou vět, přičemž první z nich se štěpí na pětici písmen a) - e) a končí spojením „(studium, stáž, zaměstnání)“ a druhá věta

(„Osvobození se nevztahuje na osoby žijící v jiné obci v ČR.“) je větou samostatnou, vztahující se ke všem pěti písmenům tohoto odstavce. Tato druhá věta tak podle stěžovatele vyjímá ze všech osvobozených poplatníků podle písmen a) - e) ty, kteří by jinak splňovali podmínky citovaných písmen. Z této legislativní struktury tak vyplývá záměr obce vyjmout z osvobozených poplatníků osoby, které sice nežijí na území města Kutná Hora, ale mají zde trvalý pobyt; samotný faktický pobyt v jiné obci v ČR totiž není důvodem pro osvobození od místního poplatku ve městě Kutná Hora.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

Z odůvodnění:

Rozhodná je v dané věci právní otázka správného výkladu článku 4 odst. 1 vyhlášky č. 12/01, o místním poplatku za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů ze dne 4. 12. 2001, již vydalo město Kutná Hora podle ustanovení § 15 zákona ČNR č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, v tehdy platném znění. Právo obce vybírat místní poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů vyplývá především z ustanovení § 1 písm. h) zákona o místních poplatcích a dále z § 10b cit. zákona.

Původní dikce článku 4 odst. 1 vyhlášky, nadepsaného „Osvobození a úlevy“, byla následující:

„Místní poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálního odpadu neplatí:

- a) děti narozené v příslušném kalendářním roce,
- b) občané kteří dovrší 80-ti a více let v kalendářním roce,
- c) třetí a každé další z nezletilých a nezaopatřených dětí žijících s rodiči ve společné domácnosti,
- d) fyzické osoby při celoročním pobytu mimo svůj trvalý pobyt (např. domovy důchodců, vězení, ústavy sociální péče, v sanatoriích, v nemocnicích, v ústavech pro dlouhodobě ležící, v dětských domovech, v klášterech) po předložení potvrzení o tomto pobytu,
- e) fyzická osoba, která se prokazatelně nezdržuje na území Kutné Hory déle než 1 rok (např. pobytu v zahraničí).“

Tato vyhláška nabyla účinnosti dne 1. 1. 2002 a s účinností ke dni 27. 2. 2002 byla novelizována vyhláškou č. 4/2002, a to tak, že byl změněn původní článek 4 odst. 1 vyhlášky rozšířením demonstračního výčtu obsaženého v písmeni d) a písmeno e) bylo změněno do následného znění: „e) fyzická osoba, která se prokazatelně nezdržuje na území Kutné Hory déle než 1 rok z důvodu pobytu v zahraničí (studium, stáž, zaměstnání). Osvobození se nevztahuje na osoby žijící v jiné obci ČR.“

Právní otázka zde položená zní, zda větu o výjimce z osvobození pro osoby žijící v jiné obci ČR, obsaženou v závěru tohoto odstavce, lze vztáhnout i na osoby spadající do personálního vymezení obsaženého v jeho písmeni d), tedy i na žalobkyni. Pro posouzení této otázky je rozhodné zvážení normativních dopadů novelizace provedené vyhláškou č. 4/2002. Z ní není podstatné rozšíření demonstračního výčtu obsaženého v závorce písmene d), neboť rozšíření demonstračního výčtu nemůže samo

o sobě měnit vymezení okruhu osob, na něž se ustanovení vztahuje, ale může být pouze vodítkem zviditelňujícím některé segmenty tohoto okruhu. Podstatné jsou tedy pouze následky včlenění oné věty o výjimce z osvobození.

Takto položená otázka umožňuje dvě odpovědi. Podle prvé z nich se tato výjimka vztahuje pouze na osoby vymezené přímo v písmeni e), tedy na fyzické osoby, které se prokazatelně nezdržují na území Kutné Hory déle než 1 rok z důvodu pobytu v zahraničí (např. studium, stáž, zaměstnání). Takový výklad by byl ovšem z důvodu přílišné kumulace podmínek absurdní a nemožný, neboť by se buď mohl vztahovat na osoby, jež mají trvalý pobyt v Kutné Hoře (což je podle článku 2 odst. 1 vyhlášky definiční znak pro celý článek 4 vyhlášky), momentálně jsou ovšem v zahraničí a zároveň žijí v jiné obci v ČR, což se navzájem vylučuje, neboť osoba s trvalým pobytem v jedné obci nemůže žít zároveň v zahraničí a v jiné obci ČR; nebo by se vztahoval na osoby, které mají trvalý pobyt („žijí“) v jiné obci v ČR, ale momentálně se dlouhodobě zdržují v zahraničí. Množina takových osob by již na rozdíl od výše uvedené nebyla prázdná, nicméně její stanovení ve vyhlášce města Kutná Hora by nedávalo smysl, neboť by se týkalo osob, jež z hlediska sběru odpadků nemají s tímto městem žádnou souvislost. Místní normotvůrce by tak přijetím takového pravidla vykročil za hranice své osobní a místní působnosti. Navíc by takový výklad zaměňující trvalý pobyt v jiné obci (teoreticky vztáhnutelný na vlastníky rekreačních nemovitostí v Kutné Hoře trvale žijící v jiné obci) a „život“ v jiné obci způsobil nevratný výkladový chaos v celé vyhlášce.

Druhou možnou odpovědí je, že se předmětná věta vztahuje ke všem pěti

písmenům odst. 1, jež tvoří větu prvou, jak tvrdí stěžovatel. Tomuto výkladu však nenasvědčuje zejména systematika vyhlášky, z níž je jasně patrné přiřazení citované věty toliko do písmene e) analyzovaného ustanovení. Nenasvědčuje tomu ostatně ani fakt, že předmětnou větu nelze vůbec logicky konzistentně vztáhnout nejen k písmenu e) (jak je dovozeno výše), nýbrž ani k písmenům a) – c), neboť taková aplikace by vedla k protismyslnému závěru, že osoby osvobozené v těchto třech písmenech (patrně ze sociálních důvodů) by byly osvobozeny, pokud by měly na území Kutná Hora trvalý pobyt a zároveň se zde fakticky zdržovaly, pokud by ovšem začaly „žít v jiné obci ČR“, pak by již osvobozeny nebyly, přestože by reálně zatěžovaly odpadové hospodářství města méně než osoby, které ve městě i fakticky žijí. Takový postup by byl zdůvodnitelný jedině jako jakási pochybná sankce za opuštění města a nelze na ně interpretačně reflektovat.

Je tak nutno shledat zřejmě jako jediný možný výklad, že se předmětná věta může logicky vztahovat pouze k osobám obsaženým v písmeni d), kde pouze existuje nenulová a výkladově přijatelná množina osob spadajících do úpravy obsažené v písmeni d) a zároveň do vymezení výjimky z osvobození. Za takovýmto výkladem se patrně skrývá úmysl normotvůrce osvobodit osoby, které nezatěžují odpadové hospodaření města Kutná Hora (či pouze nanejvýš příležitostně), a zároveň z tohoto osvobození vyloučit ty osoby, u nichž fakt, že nepobývají v Kutné Hoře, není patrně dán sociálními důvody příkladmo uvedenými v závorce, nýbrž vlastním úmyslem ve městě nepobývat.

Dospěl-li ovšem soud k závěru, že vyjímá věta se může z hlediska obsahu celé ho článku vztahovat jedině k písmeni d),

nevyplývá z toho, že na základě takto formulované výjimky lze osvobození reálně odepřít. Daná výjimka je totiž formulována tak, že nutí některé osoby, které odpadové hospodářství města nezatěžují (resp. zatěžují stejně málo jako osoby uvedené demonstrativně v závorce), aby přesto platily poplatky stejně, jako kdyby ve městě pobývaly, což je sice nelogické, ale možné na základě široké normotvorné diskrece obce zakotvené v § 15 zákona o místních poplatcích, ve znění účinném do novely tohoto zákona zákonem č. 320/2002 Sb., tedy do 31. 12. 2002.

Zásadnější problém ovšem vyvolává umístění vyjímácí věty až za písm. e). Toto umístění vskutku vyvolává u adresáta právní normy velmi silný a zcela legitimní dojem, že se tato věta patrně nevztahuje k písmeni d), nýbrž výhradně k písmeni e). Její umístění až za písmenem e) přitom nelze vysvětlit ani tím, že by se coby druhá věta odst. 1 měla vztahovat ke všem pěti písmenům tvořícím jeho větu prvou, jak tvrdí stěžovatel, neboť výše bylo vyloženo, že se z těchto pěti písmen může z povahy věci vztahovat výhradně k písmeni d), a její umístění až za písmeno e) je proto nutno označit za legislativně technickou chybu, k níž se ostatně stěžovatel sám přiznává.

Nejvyšší správní soud v této souvislosti shledává zcela případným odkaz městského soudu na uváděnou judikaturu Ústavního soudu ČR, který k interpretaci právních předpisů v právu veřejném ve svém nálezu II. ÚS 487/2000 uvedl: „Nelze se totiž ztotožnit s tím, aby negativní důsledky nedostatku v právní úpravě, ať už jde o absenci příslušných norem..., nebo jejich nesrozumitelnou formulaci, pokud jsou jimi ze strany státu ukládány povinnosti občanům (jednotlivcům), nesly právě tyto subjekty.“ Jedním ze základ-

ních atributů kladených na právní předpis v materiálně pojatém právním státě je jeho srozumitelnost a předvídatelnost následků. V případě podzákoných právních předpisů je tento požadavek umocněn principy zakotvenými v čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, podle nichž mohou být povinnosti ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod. Pokud tedy Nejvyšší správní soud vychází z obecné základní premisy, že veřejná moc může činit pouze to, co jí právo výslovně dovoluje, a při konfrontaci tohoto požadavku s dikcí citované vyhlášky je zřejmé, že povinnost žalobkyně zaplatit místní poplatek (resp. vyloučení osvobození od zaplacení tohoto poplatku) byla

stanovena nesrozumitelně, neshledal kašací stížnost důvodnou. Přestože totiž s největší pravděpodobností lze s ohledem na povahu věci předmětnou větu, vylučující osvobození od poplatku, vztáhnout toliko k čl. 4 písmeni d) vyhlášky, nelze od adresáta právní normy (tzn. od potenciálního plátce poplatku) spravedlivě očekávat, že k tomuto interpretačnímu závěru s ohledem na legislativní úroveň sporného ustanovení sám dojde. Negativní následky takto nesrozumitelného a nepředvídatelného právního předpisu je proto z uvedených důvodů nutno přičíst samotnému normotvůrci, a nikoliv adresátovi právní normy.

(ček)

475

Kolaudační řízení: překážka věci pravomocně rozhodnuté; zkoumání nicotnosti

k § 76 a násl. zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

k části čtvrté vládního nařízení č. 8/1956 Sb., o odevzdání a převzetí dokončených staveb nebo jejich užívání a o povolení k jejich uvedení do trvalého provozu (užívání), ve znění nařízení vlády č. 34/1958 Sb.

k § 76 odst. 2 soudního řádu správního

Překážku věci pravomocně rozhodnuté ve vztahu k zahájení kolaudačního řízení a vydání kolaudačního rozhodnutí (§ 76 a násl. zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona) tvoří i rozhodnutí obsahující povolení k trvalému užívání stavby, vydané podle části čtvrté vládního nařízení č. 8/1956 Sb., o odevzdání a převzetí dokončených staveb nebo jejich užívání a o povolení k jejich uvedení do trvalého provozu (užívání).

V řízení o žalobě proti rozhodnutí o zamítnutí návrhu na vydání kolaudačního rozhodnutí na stavbu, která již byla zkolaudována, soud pouze zjišťuje, zda již vydané rozhodnutí netrpí vadami, které by mohly způsobit jeho nicotnost (neexistenci, nulitu).

(Podle rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 30. 11. 2004, čj. 52 Ca 21/2004-64)

Věc: František Š. v S. proti Krajskému úřadu Pardubického kraje o kolaudační rozhodnutí.

Městský úřad v Lanškrouně rozhodnutím ze dne 4. 11. 2003 zamítl návrh žalobce na vydání kolaudačního rozhodnutí na stavbu domu na stavební parcele č. 430 v katastrálním území C. (dále jen „stavba“).

Krajský úřad Pardubického kraje žalobou napadeným rozhodnutím zamítl odvolání žalobce, rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil a současně jej změnil tak, že v záhlaví doplnil označení účastníků řízení údajem o žalobci. Stejně jako správní orgán I. stupně vyšel i žalovaný ze skutečnosti, že na stavbu již vydal kolaudační rozhodnutí bývalý Okresní národní výbor v Ústí nad Orlicí dne 27. 6. 1975, a to v řízení, jehož jediným účastníkem bylo Okresní výstavbové družstvo v Ústí nad Orlicí.

Žalobce v žalobě zpochybňoval platnost kolaudačního rozhodnutí. Kolaudační rozhodnutí bylo označeno pouze jako „KONCEPT“; nelze jej považovat za pravomocné a platné, jelikož podle stavebních a správních předpisů platných v době jeho vydání jej nebylo možné vydat za stavu osvědčeného zápisem z kolaudačního řízení stavby ze dne 18. 12. 1974, podle něhož účastníci kolaudačního řízení konstatovali, že stavba nebyla řádně dokončena, a dokončena není ani dnes. Vzhledem k tomu, že investor Okresní výstavbové družstvo v Ústí nad Orlicí stavbu nepřevzal, protože nebyl o odevzdání a převzetí věci pořízen zápis podle § 3 a § 10 vládního nařízení č. 8/1956 Sb., nebyl Okresní národní výbor v Ústí nad Orlicí oprávněn vydat kolaudační rozhodnutí. Okresní národní výbor v Ústí nad Orlicí překročil svoji pravomoc a vydal „doklad“ nicotný.

Krajský soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Z odůvodnění:

S právním názorem žalobce se soud nemohl ztotožnit. Předně je nutné zdůraznit, že institut „neplatnosti“ je užíván v právu soukromém a nelze jej aplikovat při hodnocení rozhodnutí správních orgánů jako vrchnostenských aktů veřejné správy. Ve správním právu na rozdíl od jiných právních odvětví je třeba rozlišovat a aplikovat jen existenci (bezvadného nebo vadného) správního aktu nebo jeho neexistenci. Platnost a neplatnost právního aktu lze rozlišovat a aplikovat totiž pouze v těchto jiných právních odvětvích, tedy zejména v právu občanském. Proto žalobcovu tvrzení o neplatnosti kolaudačního rozhodnutí, které je nepochybně správním aktem patřícím do správního práva, lze posoudit jen z hlediska existence či neexistence tohoto správního aktu. Žalobcem uvedené žalobní body však neobsahovaly takové námitky, ze kterých by soud mohl vyvodit závěr o neexistenci kolaudačního rozhodnutí týkajícího se uvedené stavby. Tyto žalobní body obsahovaly jen námitky týkající se žalobcem tvrzených vad tohoto rozhodnutí, které samy o sobě nemohly vést k závěru o jeho neexistenci.

Je nepochybné, že správní orgán může vydat rozhodnutí jen tehdy, jestliže dosud neexistuje. Neexistence rozhodnutí znamená, že buď dosud v určité formě (písemné či ústní) nebylo vydáno, anebo vydáno bylo, ale trpí takovými těžkými vadami, které měly za následek jeho nicotnost (tj. neexistenci, nulítu). Pokud z uvedených důvodů nelze považovat rozhodnutí za neexistující, čili je prokázáno, že rozhodnutí správního orgánu vydáno bylo a netrpí takovými těžkými vadami, které by mohly způsobit jeho nicotnost, brání překážka *rei iudicatae* (překážka věci rozhodnuté) další-

mu rozhodnutí ve stejné věci. Proto i kolaudační rozhodnutí jako správní rozhodnutí nemůže být vydáno v případě, že již existuje. Z toho logicky vyplývá závěr, že kolaudační rozhodnutí může být vydáno jen tehdy, pokud neexistuje. A za takové neexistující kolaudační rozhodnutí lze považovat buď jen takové, které nebylo buď vůbec vydáno, tj. žádný správní orgán či jiný subjekt rozhodnutí nevydal (což znamená, že toto rozhodnutí v zákonem požadované formě nebylo vůbec vydáno), anebo již vydáno bylo, avšak vykazuje tak těžké vady, že ty mají za následek jeho nicotnost (tj. nulitu, neexistenci). Jak v době vydání rozhodnutí Okresního národního výboru v Ústí nad Orlicí, tak i v době vydání žalobou napadeného rozhodnutí nebyla definice nicotnosti v platných a účinných právních předpisech vymezena (v ustanovení § 77 zákona č. 500/2004 Sb. je sice nicotnost rozhodnutí správního orgánu obsažena, ale tento právní předpis nabývá účinnosti až dnem 1. 1. 2006). Podle právní teorie nicotnost správního aktu způsobuje například nedostatek pravomoci správního orgánu, absolutní neexistence právního podkladu, těžké vady příslušnosti správního orgánu, absolutní nedostatek formy rozhodnutí, absolutní omyl v osobě adresáta, neurčitost či nesmyslnost rozhodnutí, neexistence vůle správního orgánu. Jiné vady správního rozhodnutí mohou mít za následek nikoliv jeho nicotnost, ale jen nezákonnost nebo věcnou nesprávnost správního rozhodnutí.

Ze správního spisu soud zjistil, že podle sdělení Obecního úřadu C. ze dne 15. 1. 2004 je v archivu tohoto obecního úřadu založen originál rozhodnutí bývalého Okresního národního výboru v Ústí nad Orlicí ze dne 27. 6. 1975. Z tohoto rozhodnutí, vyžádaného soudem a zalo-

ženého ve spisu, soud zjistil následující skutečnosti.

Bývalý Okresní národní výbor v Ústí nad Orlicí, odbor výstavby a územního plánování, vydal dne 27. 6. 1975 rozhodnutí, kterým povolil k trvalému užívání dnem 27. června 1975 stavbu označenou jako stavbu „šesti bytových jednotek pro Státní statek L. v C.“. Toto rozhodnutí bylo adresováno Okresnímu výstavbovému družstvu v Ústí nad Orlicí a bylo vydáno podle ustanovení části čtvrté vládního nařízení č. 8/1956 Sb., o odevzdání a převzetí dokončených staveb nebo jejich užívání a o povolení k jejich uvedení do trvalého provozu (užívání), a dále podle vyhlášky č. 243/1957 Ú. l., kterou se vydávají prováděcí předpisy k tomuto vládnímu nařízení, a to na základě kolaudačního zápisu ze dne 18. 12. 1974 a zároveň na základě žádosti uvedeného adresáta, tj. Okresního výstavbového bytového družstva v Ústí nad Orlicí, rovněž ze dne 18. 12. 1974. Rozhodnutí je podepsáno vedoucím odboru výstavby a územního plánování bývalého Okresního národního výboru v Ústí nad Orlicí Jaromírem M. a je na něm otisk kulatého úředního razítka tohoto správního orgánu. Soud proto dospěl k závěru, že uvedené rozhodnutí bylo vydáno v písemné formě.

Z části čtvrté vládního nařízení č. 8/1956 Sb. a z vyhlášky č. 243/1957 Ú. l., podle nichž bylo rozhodnutí vydáno, vyplývá, že jeho předmětem bylo vydání povolení k trvalému užívání stavby v povolovacím řízení. Přestože citované právní předpisy, které v době jeho vydání platily, nepoužívaly přímo pojem „kolaudační rozhodnutí“ a „kolaudační řízení“, protože tyto pojmy byly zavedeny až zákonem č. 50/1976 Sb., stavebním zákonem, jenž oba zmíněné právní předpisy zrušil, je možné hodnotit toto povolení

a povolovací řízení jako kolaudační rozhodnutí a kolaudační řízení, protože jejich význam a účel je v podstatě shodný. Ostatně pojem „kolaudace“ se v době vydání kolaudačního rozhodnutí též používal, což vyplývá i z uvedení pojmu „kolaudační zápis“ v něm obsaženého. Proto žalovaný v napadeném rozhodnutí nepochybil, když tento pojem uváděl.

Protože kolaudační rozhodnutí bylo vydáno, a existuje tak v zákonem požadované písemné formě, zabýval se dále soud tím, zda byly splněny další předpoklady jeho existence, a za tím účelem zjišťoval, zda rozhodnutí nelze považovat za nicotné.

Ze samotného kolaudačního rozhodnutí závěr o nicotnosti nevyplýval. Rovněž žalobní body neobsahovaly takové skutečnosti, ze kterých by soud mohl vyvodit závěr o existenci takových těžkých vad kolaudačního rozhodnutí, které by mohly mít za následek jeho nicotnost. Žalobce se zmýlil, když tvrdil, že Okresní národní výbor v Ústí nad Orlicí překročil a porušil při vydání kolaudačního rozhodnutí svou pravomoc, když vydal toto rozhodnutí na nedokončenou stavbu nepřevzatou investorem. O takové překročení by se jednalo jen v případě, když by tento správní orgán podle předpisů platných v době vydání rozhodnutí nebyl vůbec ze zákona vybaven mocí je vydat. Pod pojem „pravomoc“ je na rozdíl od názoru žalobce nutné v daném případě zahrnout jen generické označení orgánu oprávněného o věci rozhodnout, nikoliv však jiné další skutečnosti související s vydáním rozhodnutí, tj. v daném případě nedokončení stavby či její nepřevzetí investorem. Okresní národní výbor v Ústí nad Orlicí, odbor výstavby a územního plánování, však oprávněným správním orgánem vydat zmíněné

rozhodnutí rozhodně byl, přičemž toto oprávnění bylo obsaženo v ustanovení § 26 vládního nařízení č. 8/1956 Sb., o odevzdání a převzetí dokončených staveb nebo jejich užívání a o povolení k jejich uvedení do trvalého provozu (užívání).

Rovněž označení „koncept“ samo o sobě ještě neznamená, že rozhodnutí lze považovat za nicotné. Navíc ve spisu je založen originál zmíněného rozhodnutí, předloženého v průběhu řízení Obecním úřadem C., který toto označení neobsahuje.

Další žalobní námitky poukazující na nepřevzetí stavby investorem, na nedokončení stavby, na nesprávné vymezení účastníků kolaudačního řízení, na nesprávné označení zápisu ze dne 18. 12. 1975, na neúčast stavebního úřadu na jednání dne 18. 12. 1975, při němž byl pořízen zápis o kolaudačním řízení, a na porušení ustanovení § 3 a § 10 vládního nařízení č. 8/1956 Sb. se již netýkají nicotnosti tohoto rozhodnutí, ale zahrnují tvrzení o jeho nezákonnosti. Tyto žalobcem tvrzené vady však nicotnost kolaudačního rozhodnutí způsobit nemohly. Pokud podle právní úpravy platné v době vydání rozhodnutí způsobily tyto tvrzené vady nezákonnost tohoto rozhodnutí, nemohl se žalobce domáhat jeho přezkoumání v tomto soudním řízení. Je totiž nutné vycházet z principu presumpce správnosti správního aktu, podle kterého se na správní akt (a tedy i na zmíněné kolaudační rozhodnutí) hledí jako na bezvadný akt, pokud není zákonem stanoveným postupem shledán opak. Tento zákonný postup ale zahrnuje zákonem stanovené předpoklady, a ty v případě žalobních námitek zpochybňujících zákonnost kolaudačního rozhodnutí splněny nebyly. K těmto předpokladům mimo jiné patří žalobní

legitimace, jež u žalobce být dána nemůže, protože nebyl účastníkem řízení, v němž bylo kolaudační rozhodnutí vydáno, ale ani tímto rozhodnutím nebyla založena, změněna, zrušena nebo závazně určena jeho práva nebo povinnosti, přičemž žalobce nebyl tímto rozhodnutím na svých právech zkrácen (§ 65 s. ř. s.). S přihlédnutím k principům právní jistoty, presumpce správnosti správních aktů a ochrany dobré víry ochraňujících práva v dobré víře nabytá účastníky správního řízení, v němž bylo kolaudační rozhodnutí vydáno, nelze již s odstupem téměř 30 let od vydání rozhodnutí posuzovat jeho věcnou správnost a zákonost či jinak zpochybňovat jeho závaznost. V takovém případě by *per argumentum ad absurdum* bylo možné kdykoliv, tj. třeba i po 100 či více letech od vydání správního rozhodnutí, napadat soudní cestou zákonnost rozhodnutí, což soud považuje z důvodu dodržení zmíněných principů za nepřijatelné. Je nutné zdůraznit, že především aplikace principu právní jistoty může vést k závěru o existenci právního státu. Za tímto účelem je třeba chránit práva přímých

účastníků řízení v nich nabytá více než práva rozhodnutím dotčených osob. A to tím spíše, když žalobce jako jiná osoba než účastník řízení, v němž bylo kolaudační rozhodnutí vydáno, zpochybňuje toto rozhodnutí téměř po 30 letech.

Protože soud vzhledem k výše uvedeným skutečnostem nemohl vyslovit závěr o neexistenci kolaudačního rozhodnutí, dospěl k závěru, že vzhledem k existujícímu kolaudačnímu rozhodnutí brání překážka *rei iudicatae* (překážka věci rozhodnuté) vydání dalšího, nového kolaudačního rozhodnutí. Z těchto důvodů správní orgán prvního stupně nepochybil, když návrh na vydání kolaudačního rozhodnutí zamítl, a žalovaný po právu rozhodl, když toto rozhodnutí potvrdil a zamítl odvolání žalobce. Proto žalobu, a to i bez nutnosti provádění žalobcem navrhovaného místního šetření a navrhovaných důkazů, jež směřovaly k nepřipustnému přezkoumání zákonnosti kolaudačního rozhodnutí, musel soud zamítnout jako nedůvodnou (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).

(oř)

476

Živnostenské podnikání: doručování podnikateli

k § 70 odst. 2 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění zákona č. 356/1999 Sb.

Jestliže je živnostenskému úřadu známo, že doručení podle § 70 odst. 2 zákona č. 455/1991 Sb., živnostenského zákona, na adresu sídla právnické osoby je vyloučeno a současně její jednatel požádá o doručování na jinou adresu, nemůže nastat fikce doručení, bylo-li doručováno na adresu sídla.*)

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 11. 2004, čj. 2 As 34/2004-69)

Věc: Společnost s ručením omezeným H. v K. proti Krajskému úřadu Jihočeského kraje o zrušení živnostenských oprávnění, o kasační stížnosti žalovaného.

* Zákonem č. 167/2004 Sb. byla s účinností k 1. 5. 2004 tato úprava ze zákona č. 455/1991 Sb., živnostenského zákona, odstraněna.

Městský úřad Jindřichův Hradec, Obecní živnostenský úřad (dále též „živnostenský úřad I. stupně“), rozhodnutím ze dne 27. 5. 2003 zrušil živnostenská oprávnění žalobce pro neplnění povinností vůči státu na úseku sociálního zabezpečení.

Krajský úřad Jihočeského kraje rozhodnutím ze dne 18. 9. 2003 zamítl odvolání žalobce jako opožděné.

Krajský soud v Českých Budějovicích kasační stížností napadeným rozsudkem ze dne 29. 3. 2004 rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Krajský soud vycházel ze skutečnosti, že v průběhu správního řízení jednatel společnosti Ing. Lubomír H. požádal o doručování na svou adresu, neboť v sídle společnosti druhý společník František V. poštu nepřebírá a je proti němu vedeno jednak řízení o jeho vyloučení ze společnosti, jednak trestní řízení pro zpronevěření finančních prostředků společnosti, což bylo správním orgánem doloženo. Pokud za této situace správní orgán prvního stupně doručoval rozhodnutí na adresu společnosti a k doručení mělo dojít fikcí, jde o doručení neúčinné, neboť nebyl důvod k postupu podle § 70 odst. 2 živnostenského zákona, ale podle správního řádu.

Proti tomu rozsudku podal žalovaný kasační stížnost, v níž namítal, že rozhodnutí živnostenského úřadu I. stupně bylo řádné a v souladu s § 70 odst. 2 živnostenského zákona doručeno, a zamítnutí odvolání pro opožděnost tak bylo důvodné. Doručováno bylo na adresu sídla společnosti a soud se dostatečně nevypořádal se speciální právní úpravou doručování obsaženou v živnostenském zákoně; jeho argumentace o neúčinnosti doručení je obecná a nemá oporu

v právním předpisu. Závěr o tom, že náhradního doručení nelze užít tam, kde je možné doručit přímo, neodpovídá živnostenskému zákonu, který přímé a náhradní doručení nerozlišuje. Požadavky jednotlivých jednatelů společnosti nelze upřednostňovat před zákonem. Není povinností úřadu zabývat se spory uvnitř společnosti a zpochybňovat postavení dalšího jednatele. Žalobce sídlo nezměnil a stejně tak Ing. Lubomír H. i František V. jsou jednateli společnosti; navíc František V. bydlí na adrese sídla společnosti.

K tomu ze správního spisu vyplynulo, že živnostenský úřad I. stupně měl k dispozici výpis z obchodního rejstříku ze dne 3. 2. 1999, v němž je uvedeno, že jednateli společnosti s ručením omezeným H. jsou Ing. Lubomír H. a František V., adresa sídla společnosti je totožná jako adresa Františka V. a za společnost jsou oprávněni jednat jednatelé, každý samostatně. Oznámení o zahájení řízení ze dne 10. 4. 2003 zaslal živnostenský úřad I. stupně na adresu sídla společnosti; zásilka byla vrácena poštou jako nevyžádaná. Ing. Lubomír H. ve vyjádření (v němž uvedl, že se o řízení dověděl v souvislosti s jiným řízením) požádal o doručování písemností ke svým rukám, neboť druhý jednatel bydlící na adrese, která je sídlem společnosti, poštu nepřebírá a i jinak jedná proti zájmům společnosti, což vedlo k podání návrhu na jeho vyloučení z této společnosti a k trestnímu řízení.

Rozhodnutím Městského úřadu Jindřichův Hradec, Obecního živnostenského úřadu, ze dne 27. 5. 2003 byla podle § 58 odst. 3 živnostenského zákona zrušena čtyři živnostenská oprávnění společnosti z důvodů neplnění závazků vůči státu. Přímo v odůvodnění tohoto roz-

hodnutí je konstatována žádost jednatele společnosti o zaslání korespondence k jeho rukám z důvodu sporu s druhým jednatelem se závěrem, že doručování písemností musí probíhat v souladu s § 70 živnostenského zákona na adresu sídla a že živnostenskému úřadu nepřislouží hodnotit vztahy či zasahovat do sporů mezi společníky.

Rozhodnutí bylo zasláno na adresu společnosti, zásilka byla vrácena poštou s poznámkou „nevzvednuto v odběrní lhůtě“, právní moc byla vyznačena dnem 18. 6. 2003. Poté bylo rozhodnutí s vyznačením nabytí právní moci zasláno Ing. Lubomíru H. – doručeno 7. 7. 2003.

V odvolání ze dne 8. 7. 2003 podaném jednatelem společnosti Ing. Lubomírem H. jsou namítány nedostatky v zahájení řízení v souvislosti s opakovaným vyrozuměním živnostenského úřadu (nejméně dne 29. 1. a 14. 5. 2003) o nepřebírání pošty v sídle společnosti druhým jednatelem a z toho plynoucí nerespektování účastnických práv. Věcnými důvody bylo odvolání doplněno dne 25. 8. 2003. V odvolacím řízení bylo nařízeno ústní jednání, při kterém se uvedený jednatel společnosti vyjádřil k věci a současně poukázal na svou žádost o doručování písemností na svou adresu, na jejímž základě mu ovšem byla zaslána na vědomí jen kopie rozhodnutí.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 18. 9. 2003 zamítl odvolání podle § 60 správního řádu jako opožděné s odůvodněním, že rozhodnutí bylo doručováno na adresu společnosti; nebyl podán ani návrh na změnu sídla, které je totožné s bydlištěm bývalého jednatele Františka V. K doručení došlo ve smyslu § 70 odst. 2 živnostenského zákona a odvolání bylo podáno po uplynutí odvolací lhůty. Od-

volací rozhodnutí bylo společnosti zasláno na adresu Františka V.

Žaloba stála na tvrzené neúčinnosti doručení správního rozhodnutí I. stupně. Soud mimo správní spis opatřil výpisy z obchodního rejstříku ze dne 26. 11. 2003 a ze dne 23. 3. 2004 obsahující shodné údaje jako výpis obsažený ve správním spise, sdělení téhož soudu o vydání rozsudku o vyloučení Františka V. ze společnosti s ručením omezeným H. (ze dne 22. 5. 2003, právní moc 12. 8. 2003), sdělení téhož soudu o neskončeném řízení o návrhu na výmaz Františka V. jako společníka a jednatele společnosti s tím, že návrh na změnu sídla společnosti podán nebyl, a sdělení Okresního soudu v Pelhřimově o dosud neskončeném trestním řízení proti Františku V.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

Z odůvodnění:

Namítán je kasační důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, konkrétně pak v nesprávném posouzení doručení správního rozhodnutí a následně včasnosti podaného odvolání.

Při úvaze o správnosti posouzení právní otázky soudem Nejvyšší správní soud vycházel z § 70 odst. 2 živnostenského zákona, podle něhož se podnikateli písemnosti doručují na adresu naposledy uvedenou podnikatelem živnostenskému úřadu jako adresa sídla nebo místa podnikání. Nebyl-li podle odst. 5 téhož ustanovení na adrese právnické osoby zastížen nikdo, kdo by byl oprávněn písemnost převzít, uloží se písem-

nost u živnostenského úřadu, v jehož obvodu je místo doručení, nebo na poště a adresát se vhodným způsobem vyzve, aby si písemnost vyzvedl. Za den doručení se považuje třetí den od uložení, i když se adresát o uložení nedozvěděl.

Doručení tedy není přímo vázáno k sídlu právnické osoby uvedenému v obchodním rejstříku, ale k adrese uvedené naposledy podnikatelem jako adresa sídla nebo místa podnikání. Jistě by mezi tímto poskytnutým údajem a údajem zapsaným v obchodním rejstříku měl být soulad, nelze však vyloučit, že právnická osoba má sídlo, na které je doručování objektivně, třeba dočasně, vyloučeno. Jestliže je taková okolnost správnímu orgánu známa, pak doručování na formálně existující adresu sídla společnosti není v souladu se základní zásadou správního řízení uvedenou v § 3 odst. 2 správního řádu, podle níž jsou správní orgány povinny postupovat v řízení v úzké součinnosti s občany a organizacemi a dát jim vždy příležitost, aby mohli svá práva a zájmy účinně hájit, zejména se vyjádřit k podkladu rozhodnutí a uplatnit své návrhy. Smyslem doručování ve správním řízení je řádně seznámit účastníka s doručovanou písemností a umožnit mu uplatnění procesních práv v řízení včetně obrany proti rozhodnutí. Jednatel společnosti, proti které bylo vedeno správní řízení, sdělil živnostenskému úřadu I. stupně, že na adrese sídla je vyloučeno řádné doručování písemností. Tento jednatel byl přitom osobou, která za společnost v řízení jednala a podle výpisu z obchodního rejstříku také byla oprávněna za společnost samostatně jednat. Jistě nebylo věcí správního orgánu zabývat se spory mezi společníky, které se také do řízení nijak nepromítly: nebylo tu jiného protiúčinného úkonu či sdělení ze strany

druhého oprávněného jednatele. Za situace, kdy jednatel společnosti, jednající a oprávněný jednat za účastníka řízení, sdělil, že na adresu sídla společnosti nelze řádně doručovat písemnosti (a správnímu orgánu to ze zkušenosti s doručením na tuto adresu bylo zřejmé), nelze akceptovat postup správního orgánu, který se na tuto adresu rozhodl doručit rozhodnutí fikcí. Vzhledem k tomu, že živnostenský zákon nemá podrobnější úpravu doručování a obdobnou situaci neřeší, je třeba krajskému soudu přisvědčit v tom, že na základě ustanovení jeho § 71 odst. 1 přicházel v úvahu postup podle správního řádu. Ustanovení § 25 věty druhé správního řádu předpokládá u právnických osob doručení písemností určených do vlastních rukou (mezi které rozhodnutí podle § 24 odst. 1 patří) tomu, kdo je oprávněn za ně jednat. Takovými osobami byli v době vydání a doručování rozhodnutí živnostenského úřadu I. stupně oba jeho jednatele. Bylo by tedy možno říci, že toto ustanovení nebylo porušeno, neboť živnostenský úřad I. stupně doručoval na adresu, která kromě zapsaného sídla společnosti byla i adresou druhého z jednatelů. Vzhledem k tomu, že v řízení bylo známo a doloženo, že tento jednatel poštu pro společnost nepřebírá (a tomu odpovídal i výsledek snahy o doručení některých písemností), a bylo známo, že je vedeno řízení o jeho vyloučení ze společnosti (byť rozsudek nebyl v době doručování správního rozhodnutí ještě v právní moci), je však třeba doručování takovému společníku (který ani za společnost v řízení nejednal a nežádal o doručení na svou adresu) považovat za úkon rozporný s citovanou základní zásadou řízení.

Užil-li krajský soud při hodnocení dané situace termínů „přímé“ a „náhradní“

doručení, lze sice stěžovateli přisvědčit v tom, že je živnostenský zákon nezná, ovšem z jejich použití nelze ničeho ve prospěch kasační stížnosti vyžít. Krajský soud jimi neoperuje jako termíny zákonnými, ale jen v rámci hodnocení forem doručení. Řádné doručení písemností určených do vlastních rukou je součástí správního řízení, jsou s ním spojeny určité procesní a často i hmotněprávní důsledky. Fikce doručení (tzv. náhradní doručení) nemůže nastat doručením na adresu, o níž je správnímu orgánu známo, že by na ní nebylo možno řádně doručit, a při žádosti o doručení na jinou adresu. Pokud tedy účastník řízení osobou za něj

oprávněně jednající požádal o doručení na jinou adresu a správní orgán to nerespektoval a doručoval na adresu, kde bylo řádné doručení vyloučeno, k doručení nedošlo, rozhodnutí nenabývalo právní moci a podané odvolání nemohlo být odvoláním opožděným. Takové doručení s tím, že jednající osobě je kopie rozhodnutí dána na vědomí po vyznačení právní moci, znemožňuje řádnou zákonnou obranu proti rozhodnutí. Právní otázku zákonnosti zamítnutí odvolání jako opožděného posoudil krajský soud v souladu se zákonem.

(oš)

477

Řízení před soudem: žalobní legitimace státu

k § 65 odst. 1 soudního řádu správního

Stát je aktivně legitimován k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu za splnění podmínek stanovených v § 65 odst. 1 s. ř. s., pokud v posuzovaném veřejnoprávním vztahu nevystupoval ve vrchnostenském postavení.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2004, čj. 2 As 36/2004-46)

Prejudikatura: srov. stanovisko pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS-st. 9/99 (Sb. ÚS, sv. 16, str. 372), Soudní judikatura ve věcech správních č. 213/1998 a č. 241/1998.

Věc: Česká republika – Ministerstvo obrany proti Ministerstvu životního prostředí o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobce.

Městský soud v Praze usnesením ze dne 31. 5. 2004 odmítl žalobu České republiky – Ministerstva obrany proti rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 30. 10. 2003. Citovaným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí České inspekce životního prostředí, oblastního inspektorátu Praha, oddělení ochrany ovzduší, ze dne 12. 8. 2003. Tímto roz-

hodnutím správní orgán I. stupně žalobci uložil pokutu ve výši 2 mil. Kč za porušení povinností stanovených v § 11 odst. 1 písm. b) zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, a to z důvodu dvacetinásobného překročení emisního limitu u kotle K1 a šestnáctinásobného překročení emisního limitu u kotle K2, přičemž oba uhelné kotle provozoval žalobce.

Žalobce (stěžovatel) napadl usnesení Městského soudu v Praze kasační stížností. Tvrdil, že při stanovení okruhu účastníků řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je třeba vycházet nejen z ustanovení § 2 s. ř. s., nýbrž také z ustanovení § 33 a § 65 s. ř. s. Z těchto ustanovení je totiž patrné, že zákon přímo počítá se státem jako s účastníkem řízení a stanoví, kdo jeho jménem bude jednat. Z citovaných ustanovení přitom nevyplývá žádné omezení, vylučující možnost státu domáhat se ochrany svého práva v řízení před soudem. Stát se proto může dovolat ochrany těch práv, jež nevyvěrají z jeho vrchnostenského postavení.

Městský soud v Praze v usnesení o odmítnutí žaloby uvedl, že žalobce (Česká republika - Ministerstvo obrany) není procesně legitimován k podání žaloby ve správním soudnictví. Podle ustanovení § 2 s. ř. s. totiž poskytují soudy ve správním soudnictví ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob. Postavení státu v právních vztazích je však dvojí. Stát je primárním nositelem státní moci; má proto vrchnostenské postavení a vystupuje ve veřejnoprávních vztazích. Zároveň je však stát též účastníkem právních vztahů soukromého práva, zejména majetkoprávních. V nich má rovné postavení s ostatními účastníky „a jen v nich je osobou právnickou“. Pojem „právnická osoba“ je totiž pojmem soukromého práva; v rámci veřejného práva stát není jako právnická osoba definován, neboť pozitivní právo neposkytuje jakoukoliv oporu pro úvahu o „právnických osobách veřejného práva“. Proto v případech, kdy stát rozhodne ve veřejnoprávní věci, a založí tak veřejnoprávní povinnost státu, nelze dovodit, že by stát jako adresát tohoto aktu byl právnickou osobou. Protože v da-

ném případě se jednalo o sankční odpovědnost ryze veřejnoprávního charakteru, stát nevystupoval jako právnická osoba, a byl proto vyloučen z práva žalovat u správního soudu. Městský soud proto žalobu odmítl jako nepřípustný návrh [§ 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

Nejvyšší správní soud přezkoumal usnesení Městského soudu v Praze a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná; napadené usnesení proto zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

Nejvyšší správní soud především konstatuje, že v projednávané věci je nutné vycházet z ustanovení § 2 s. ř. s., podle něhož „*ve správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem a rozhodují v dalších věcech, v nichž tak stanoví tento zákon*“. Toto ustanovení totiž vymezuje účel a rozsah správního soudnictví, v jehož rámci teprve je možno účinně uplatňovat jednotlivé prostředky k ochraně práv.

Nejvyšší správní soud ve svých úvahách vycházel rovněž z dvojího postavení státu podle typu právních vztahů, v nichž vystupuje. V této souvislosti postačuje pro stručnost odkázat na právní názor Ústavního soudu, obsažený ve sjednocujícím stanovisku jeho pléna č. 9/99 ze dne 9. 11. 1999 (Sbírka nálezů a usnesení, sv. 16, str. 372 a násl.). Podle tohoto právního názoru, jehož *ratio decidendi* spočívá v konstatování, že ministerstvo v postavení orgánu veřejné moci nedisponuje právní subjektivitou, platí, že „*pokud stát vystupuje v právních*

vztazích v pozici subjektu veřejného práva, čili jako nositel veřejné moci, z povahy věci není a nemůže být nositelem (subjektem) základních práv a svobod. Přístup opačný by znamenal popření smyslu základních práv a svobod tak, jak byly zformovány staletým vývojem evropské a anglosaské kultury. Z pohledu teoretického takovýto postup znamená popření fundamentálního rozdílu mezi pojmy oprávnění (subjektivního práva) a pravomoci (kompetence), jenž je akceptován v postavení paradigmatu právního myšlení v dosahu evropské kontinentální a anglosaské právní kultury^{*)}. Lze tak učinit dílčí závěr, že stát (prostřednictvím svých orgánů) vystupuje buď ve vrchnostenském postavení, anebo v postavení zcela srovnatelném s ostatními účastníky právních vztahů. Praktickým kritériem pro rozlišování tohoto postavení je povaha konkrétního právního vztahu.

Nejvyšší správní soud však nesdílí názor městského soudu, že pojem „právnícká osoba“ je pojmem výhradně soukromého práva, a protože stát ve veřejném právu není pozitivním právem definován, nemůže ve veřejnoprávním vztahu (kterým je nesporně i vztah sankční odpovědnosti) vystupovat jako právnícká osoba. V tomto směru nelze přehlédnout, že městský soud fakticky navazuje na argumentaci Vrchního soudu v Praze, který v některých rozhodnutích judikoval obdobný právní názor [např. usnesení ze dne 29. 12. 1995, sp.

zn. 6 A 204/94^{*)}; rozsudek ze dne 22. 12. 1995, sp. zn. 6 A 96/94^{**)}].

Tento názor považuje Nejvyšší správní soud za značně zjednodušující. Z pouhé absence pozitivně upravené definice státu jako právnícké osoby ve veřejném právu (veřejnoprávní korporace) totiž nelze soudit, že stát takovouto způsobností nedisponuje. V tomto směru je možno především namítat, že stát představuje originální subjekt právních vztahů, a to ve smyslu vnitrostátním i mezinárodním. Toliko za splnění této podmínky může plnit svoje vnitřní a vnější funkce. Pokud by mělo platit, že subjektivitu státu lze dovést až z existence pozitivního právního předpisu, znamenalo by to – dovedeno *ad absurdum* – ve svých důsledcích, že subjektivita by byla konstituována normativním aktem, jehož autorem by musel být samotný stát. To znamená, že by tento akt přijal stát ještě v postavení ne-subjektu právních vztahů a teprve od jeho přijetí by se tímto subjektem stal. Tento názor však zjevně pomíjí fakticitu existence a autonomní povahu státu, založenou na přítomnosti konstitutivních prvků (v obecně přijímaném Jelinekově pojetí: státní moc, území, obyvatelstvo), a nikoliv na výslovné pozitivněprávní reglementaci. Rovněž z organického hlediska je zřejmé, že jakkoliv organizační složky státu, tzn. jeho orgány, nedisponují vlastní právní subjektivitou: představují – ve starší terminologii – „údy státu“, tedy za stát jednájí a zavazují jej. Nikoliv náhodně proto

^{*)} Publikován in: Soudní judikatura ve věcech správních č. 241/1998 s právní větou: „Ve veřejnoprávních vztazích je stát z práva žalovat u správního soudu vyloučen (§ 247 odst. 1 o. s. ř. a contr.).“

^{**)} Publikován in: Soudní judikatura ve věcech správních č. 213/1998 s právní větou: „Stát (jednající státním orgánem) je aktivně legitimován k žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, jen tehdy, tvrdí-li zkrácení na subjektivních oprávněních či povinnostech, uvěřajících z právního vztahu soukromého práva, jehož je účastníkem; jen v takovém vztahu je stát právníckou osobou ve smyslu ustanovení § 247 odst. 1 o. s. ř.“

např. Ústava ČR výslovně stanoví, že soudní moc vykonávají „jménem republiky“ nezávislé soudy. Vydávají proto rozhodnutí jménem subjektu, kterým je stát, a to i ve veřejném právu. Druhým dílčím závěrem je proto konstatování teoretické neudržitelnosti právního názoru, že stát ve veřejném právu není právníckou osobou (podobně viz též např. D. Hendrych: Správní právo. Obecná část. 4. vyd., str. 259 a násl.; V. Pavlíček a kol.: Ústavní právo a státověda. I. díl, str. 45 a násl.).

Nejvyšší správní soud dále uvádí, že koncepce napadeného usnesení městského soudu (stejně jako citované judikáty Vrchního soudu v Praze) v zásadě spočívá na tezi, že pokud se jedná o veřejnoprávní vztah, jehož důsledkem je uložení veřejnoprávní povinnosti, nemůže stát vystupovat jako subjekt práv, neboť stát je zároveň nositelem moci, tzn. nachází se ve vrchnostenském postavení vůči ostatním subjektům. Tato argumentace je dle přesvědčení Nejvyššího správního soudu značně zkratkovitá, neboť příliš zjednodušeně směšuje dvě značně odlišné skutečnosti: dualismus práva a rozdílné postavení státu v konkrétních právních vztazích. I při akceptaci důsledného dualismu práva totiž nelze důvodně tvrdit, že nositelem práv je stát pouze v soukromoprávním vztahu. Dělicím kritériem nemůže být pouhá povaha zkoumaného právního vztahu, nýbrž právě a jedině postavení státu v tomto vztahu, tzn. jeho postavení buď vrchnostenské nebo naopak podřízené, resp. rovné s ostatními subjekty (podobně viz Vopálka – Mikule – Šimůnková – Šolín: Soudní řád správní. Komentář, str. 150). Nazíráno touto optikou v projednávané věci není rozhodující skutečnost, že se nepochybně jednalo o veřejnoprávní vztah, nýbrž fakt, že stát,

za který jednala příslušná organizační složka, se nacházel v tomto vztahu v podřízeném postavení k jinému státnímu orgánu, který vrchnostensky rozhodoval. Jinak a zcela konkrétně řečeno, argumentace městského soudu by byla v dané situaci případná tehdy, pokud by (teoreticky) podala správní žalobu Česká inspekce životního prostředí a brojila by v ní proti zrušujícímu rozhodnutí Ministerstva životního prostředí. V tomto případě není sporu o tom, že zmíněný správní orgán I. stupně rozhodoval vrchnostensky a je pojmově vyloučeno, aby se v rámci správního soudnictví domáhal ochrany svých subjektivních veřejných práv – prostě proto, že žádná taková práva nemá.

V souzené věci se však jedná o podstatně odlišnou situaci. Žalobcem byl totiž sankcionovaný subjekt a předmětné správní rozhodnutí je způsobilé do jeho práv zasáhnout. Nejvyšší správní soud v tomto směru nesdílí případnou velmi zjednodušující námitku, že při uložení pokuty státnímu orgánu pojmově nemůže jít o zásah do jeho práv, neboť nikomu nemůže vzniknout újma – v podstatě se pouze předmětná finanční hodnota převede do „jiné kapsy“ státního rozpočtu, tzn. jedná se o vnitřní finanční pohyb v rámci jednoho subjektu. V případě vlastnického práva je totiž zřejmé, že pojmovým obsahem tohoto práva je oprávnění vlastníka předmět svého vlastnictví držet, užívat, požívat jeho plody a užítky a nakládat s ním (§ 123 občanského zákoníku). Vlastnické právo jako takové je dotčeno v případě zasažení kterékoliv jeho složky, tzn. nikoliv jen v případě práva držet předmět vlastnictví. Pokud se jedná o hospodaření se státním rozpočtem, je stát povinen akceptovat základní atribut právního státu, kterým je vázanost státní moci zákonem (čl. 2 odst. 3

Ústavy ČR). Stát tak může činit jen to, co zákon výslovně stanoví. Proto stát také hospodaří v rámci zákonné úpravy, vymezené každoročně schvalovaným zákonem o státním rozpočtu. Konstrukce tohoto zákona přitom vychází z myšlenky rozdělení rozpočtu do jednotlivých rozpočtových kapitol, přičemž tyto kapitoly vyjadřují okruh působnosti a odpovědnosti ústředních orgánů státní správy a dalších organizačních složek státu (viz § 10 zákona č. 218/2000 Sb., rozpočtových pravidel). Právě v tomto směru spatřuje Nejvyšší správní soud dotčení na vlastnickém právu ve smyslu práva užívat předmět vlastnictví a nakládat s ním. Jakkoliv tedy v důsledku uložení předmětné pokuty nezaniklo vlastnické právo státu k příslušné finanční hodnotě, byl o tuto hodnotu zkrácen rozpočet dotčeného státního orgánu, a v konečném důsledku tato hodnota proto nemohla být využita v souladu s předem stanoveným účelem (viz § 45 zákona č. 218/2000 Sb.). Tím zjevně došlo k zásahu do dispozičního práva státu k této hodnotě a v tom spatřuje Nejvyšší správní soud zásah do veřejných subjektivních práv stěžovatele ve smyslu ustanovení § 2 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud při svých úvahách vycházel rovněž ze skutečnosti, že podle stávající koncepce zákonné úpravy správního soudnictví může rozhodnutí krajského soudu napadnout kasační stížností každý účastník řízení, příp. i osoba zúčastněná. To znamená, že kasační stížnost může podat i správní orgán, který rozhodl v posledním stupni nebo na který přešla působnost takového orgánu (§ 102 a § 105 ve spojení s § 69, § 79 odst. 2, § 83 s. ř. s.). To znamená, že kasační stížnost je oprávněn podat i správní orgán, který v daném vztahu vystupoval ve vrchnostenském postavení. Za

použití logického argumentu *a maiori ad minus* je proto zřejmé, že když je k podání procesního prostředku ve správním soudnictví aktivně legitimován správní orgán vystupující vrchnostensky, tím spíše musí být aktivně legitimován tehdy, jedná-li za stát ve vztahu podřízeném a kdy je nikoliv subjektem, nýbrž objektem vrchnostenského aktu státu.

Nad rámec předchozí argumentace Nejvyšší správní soud konstatuje, že předmětnou právní otázku je nutno vnímat i v rámci širšího kontextu. To znamená, že aktivní legitimace státu k podání žaloby ve správním soudnictví musí být nazírána jednotně ve všech potenciálních srovnatelných případech, k nimž může v praktickém životě dojít. V tomto směru existuje řada případů, kdy správním rozhodnutím může dojít i k výrazně intenzivnějšímu zásahu do vlastnického práva (typicky např. ve stavebním řízení) a kdy by vyloučení soudního přezkumu bylo zjevně nekonceptní a nelogické. Nelze rovněž přehlédnout, že stát je pouze jednou z veřejnoprávních korporací (vedle územní a profesní samosprávy) a že právní režim těchto korporací by měl být principiálně srovnatelný. Rovněž z této skutečnosti lze přesvědčivě dovodit, že v případech, kdy se stát nenachází ve vrchnostenském postavení – byť se jedná o vztah veřejnoprávní – není možno zbavit soudní ochrany.

Nejvyšší správní soud akcentuje rovněž skutečnost, že jakkoliv projednávána problematika může vzbuzovat zdání, že se jedná výhradně o případ kompetenčního konfliktu *sui generis* v rámci jednoho subjektu (tzn. státu), může v konkrétním případě nabýt též dimenze lidskoprávní. Pokud je totiž pravomocným správním rozhodnutím založe-

na např. povinnost zaplatit uloženou pokutu, vzniká tím zaměstnavateli škoda, jejíž náhradu může zaměstnavatel požadovat po odpovědném zaměstnanci (§ 172 a násl. zákoníku práce). Je přitom zjevné, že když by přezkumu nezávislým soudem nepodléhalo samotné rozhodnutí o uložení pokuty, v jehož rámci by byla posouzena jeho zákonnost, není dán v rámci regresního vztahu odpovídající procesní prostor pro zjišťování toho, zda v konkrétním případě skutečně vůbec došlo k porušení právních předpisů. Z hlediska lidskoprávního se proto v takovémto případě ochrana proti samotnému regresnímu nároku jeví jako neefektivní, což potvrzuje nutnost umožnit soudní přezkum již samotného sankčního správního rozhodnutí.

Konečně Nejvyšší správní soud ve svých úvahách nemohl opomenout ani určitou plasticitu náhledu na instituci státu. Jakkoliv se totiž v projednávané věci jedná o případ konfliktu mezi ústředními orgány státní správy, tzn. o konflikt v rámci výhradně exekutivní složky moci, může v praxi dojít i ke konfliktu mezi různými složkami státní moci, kdy žalovaným může být příkladmo soud, Rada

pro rozhlasové a televizní vysílání, Česká národní banka nebo Nejvyšší kontrolní úřad. Z povahy věci je patrné, že v těchto případech konfliktu napříč jednotlivými složkami státní moci vystupuje potřeba konečného rozhodnutí učiněného nezávislým arbitrem (kterým může být reálně toliko soud) výrazně intenzivně.

Na základě všech uvedených důvodů shledal Nejvyšší správní soud napadené usnesení městského soudu protizákonným a zrušil je pro naplnění důvodu obsaženého v ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. a věc vrátil k dalšímu řízení, v němž je městský soud podle § 110 odst. 3 s. ř. s. vázán shora uvedeným právním názorem Nejvyššího správního soudu.

Z ryze procesního hlediska Nejvyšší správní soud pro úplnost dodává, že městský soud pochybil rovněž tím, že podanou žalobu odmítl jako nepřipustný návrh podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., neboť argumentace obsažená v napadeném usnesení zjevně neodpovídá žádnému z důvodů nepřipustnosti žaloby zakotvených v ustanovení § 68 s. ř. s.

(ček)

Dualismus práva: odmítnutí ochrany mezinárodní ochranné známce

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

k § 104b, § 104c a § 244 a násl. občanského soudního řádu

k § 1 odst. 1 písm. b) zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů

k § 2 odst. 1 písm. b), e) a § 37 odst. 3 zákona č. 137/1995 Sb., o ochranných známkách*)

k § 4 písm. b), e) a § 48 odst. 2 zákona č. 441/2003 Sb., o ochranných známkách (zkrácený název)

*) Zrušen zákonem č. 441/2003 Sb., o ochranných známkách, s účinností k 1. 4. 2004.

Rozhodnutí Úřadu průmyslového vlastnictví o odmítnutí právní ochrany mezinárodní ochranné známce na území České republiky není rozhodnutím správního orgánu o věci soukromoprávní ve smyslu § 46 odst. 2 [§ 68 písm. b)] s. ř. s. O žalobě proti takovému rozhodnutí je proto příslušný rozhodnout soud ve správním soudnictví.

(Podle usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 24. 11. 2004, čj. Konf 87/2004-7)

Prejudikatura: č. 395/2004 Sb. NSS, srov. též č. 276/2004 Sb. NSS a srov. Soudní judikatura (ASPI Publishing) sešit 2/2004, č. 22.

Věc: Spor o pravomoc mezi Nejvyšším správním soudem a Obvodním soudem pro Prahu 6 ve věci přiznání ochrany mezinárodní kombinované ochranné známce „T·Euronet“, za účasti Deutsche Telecom AG, Spolková republika Německo, a Úřadu průmyslového vlastnictví.

Úřad průmyslového vlastnictví (v dalším textu též „Úřad“) částečně odmítl právní ochranu mezinárodní ochranné známce. Žalobce (německá společnost) se v roce 2001 obrátil žalobou ve správním soudnictví k Vrchnímu soudu v Praze a domáhal se zrušení rozhodnutí. Vrchní soud o žalobě do konce roku 2002 nerozhodl a věc byla poté předána Nejvyššímu správnímu soudu k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud v červnu 2003 žalobu odmítl s odůvodněním, že Úřad rozhodoval o věci soukromoprávní; současně žalobce poučil, že se svých práv může domáhat žalobou podanou podle § 244 a násl. o. s. ř. Žalobce tak učinil a petitem žaloby se u Obvodního soudu pro Prahu 6 proti Úřadu domáhal výroku o tom, že rozhodnutí Úřadu ze dne 5. 12. 2000 se zrušuje a mezinárodní ochranné známce se přiznává ochrana v celém rozsahu.

Obvodní soud pro Prahu 6 se poté obrátil na zvláštní senát zřízený podle zá-

kona č. 131/2002 Sb. Požádal, aby zvláštní senát rozhodl spor o věcnou příslušnost, vzniklý ve smyslu § 1 odst. 1 písm. b) zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů (v dalším textu „kompetenční spor“), mezi obvodním soudem a Nejvyšším správním soudem.

Zvláštní senát rozhodl, že příslušný vydat rozhodnutí o žalobě proti rozhodnutí Úřadu je soud ve správním soudnictví; současně zrušil usnesení Nejvyššího správního soudu, jímž byla původní správní žaloba odmítnuta.

Z odůvodnění:*)

(...) V posuzované právní věci Úřad rozhodoval o odmítnutí právní ochrany mezinárodní ochranné známce na území České republiky. Tomu předcházela mezinárodní zápis ochranné známky podle Madridské dohody o mezinárodním zápisu továrních nebo obchodních známek ze dne 14. dubna 1891 a Protokolu k Madridské dohodě o mezinárod-

*) Podstatné části odůvodnění jsou obdobné jako v rozhodnutí č. 395/2004 Sb. NSS.

ním zápisu ochranných známek sjednaného v Madridu dne 27. června 1989, přičemž Česká republika byla jednou ze smluvních zemí, ve které přihlašovatel požadoval zajištění ochrany přihlašované ochranné známky. Úřad však využil svého oprávnění plynoucího z Madridské dohody a prohlásil, že mezinárodně zapsané ochranné známce nemůže poskytnout na území České republiky ochranu. Učinil tak z důvodu, že zapsaná mezinárodní ochranná známka obsahuje slovní prvek „EURONET“, který vede k záměně se dvěma ochrannými známkami zapsanými pro jiného majitele s dřívějším právem přednosti.

V této souvislosti zákon č. 137/1995 Sb., o ochranných známkách, stanovil, že mezinárodní zápis ochranné známky se žádostí o ochranu v České republice má tytéž účinky jako zápis ochranné známky do rejstříku vedeného Úřadem, přičemž jestliže byla mezinárodně zapsaná známce odmítnuta ochrana pro území České republiky, hledí se na ni tak, jako by v České republice nebyla zapsána (§ 37 odst. 3 citovaného zákona).

Nový zákon o ochranných známkách, zákon č. 441/2003 Sb., již tuto otázku pojí poněkud odlišně a v ustanovení § 48 odst. 2 pak stanoví, že zápis mezinárodní ochranné známky, již byla přiznána ochrana v České republice, má tytéž účinky jako zápis národní ochranné známky do rejstříku vedeného Úřadem. Řízení o odmítnutí právní ochrany mezinárodní ochranné známce se ve světle shora uvedeného jeví jako určitý kvazivýmaz, resp. kvazizápis ochranné známky. Podstatou věci však je, že na území České republiky nemůže být vykonáváno veřejné subjektivní právo plynoucí z mezinárodní registrace, protože tomu brání jiné veřejné subjektivní právo dříve vzniklé.

Nejvyšší správní soud ve svém usnesení tvrdí, že řízení ve věci práva k ochranné známce je třeba považovat za řízení ve věci práva soukromého; tvrzení se opírá o argumentaci, že subjektem známkového práva mohou být osoby právnické a fyzické a těžiště právní ochrany na označení spočívá tradičně v právu soukromém; právní prostředky ochrany označení jsou pak upraveny nejen v průmyslověprávních normách, ale i v obecných ustanoveních občanského práva. Taková argumentace v této věci však není přílehavá.

Zcela se tu přehlíží, že odmítnutím ochrany mezinárodní ochranné známce se naprosto neupravují vztahy mezi fyzickými a právnickými osobami, protože nic takového předmětem řízení není a nemůže být. Jediný vztah, který se tu upravuje, je vztah mezi tím, kdo má známku u mezinárodního orgánu zapsanu, a Úřadem, který o odmítnutí ochrany rozhoduje. Předmětem řízení je vyřešení otázky, zda jsou splněny zákonem stanovené podmínky, a zda tedy nehmotný statek (ochranná známka) má nebo nemá na území České republiky požívat právní ochrany. Výsledkem řízení je pak odmítnutí ochrany mající obdobné účinky jako zamítnutí registrace či výmaz; zda vůbec vzniknou majetkové vztahy mezi podnikateli při podnikání (a kdy a jaké), je naprosto nejisté (u některých typů známek, např. obranných nebo zásobních, lze dokonce předpokládat, že takové vztahy záměrně ani vzniknout nemají) a akt o odmítnutí právní ochrany se o tom nijak nevyjadřuje (a při výmazu registrované známky nijak neupravuje soukromoprávní vztahy vzniklé do té doby).

Samotné odmítnutí právní ochrany mezinárodní ochranné známce tedy není soukromoprávní věc a je nerozhodné,

že tak zanikají případné soukromoprávní nároky. Žádná soukromá osoba, se kterou je majitel v rovném postavení, mu nemůže právní ochranu poskytnout. To může učinit jenom správní úřad, který k tomu má zákonnou kompetenci, a může to udělat jen tak, že o tom vydá vrchnostenský správní akt.

Proto tedy i v přezkumném řízení soudním se žalobce nedomáhá žádného svého soukromoprávního nároku, ale jen toho, aby správní úřad o věci rozhodoval podle zákona.

Z vyložených důvodů proto zvláštní senát vyslovil podle § 5 odst. 1 zákona č. 131/2002 Sb., že rozhodovat o žalobě proti rozhodnutí Úřadu o odmítnutí právní ochrany mezinárodní ochranné známce náleží soudu ve správním soudnictví. V důsledku tohoto rozhodnutí pak zvláštní senát dále zrušil podle § 5 odst. 3 téhož zákona usnesení Nejvyššího správního soudu, jímž byla pravomoc tohoto soudu popřena, a odstranil tak překážku věci rozhodnuté.

(*aza*)

479

Telekomunikace: přezkoumatelnost rozhodnutí o výši příspěvku na účet univerzální služby

k § 32 odst. 3 zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích a o změně dalších zákonů

Rozhodnutí podle § 32 odst. 3 zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích a o změně dalších zákonů, jímž Český telekomunikační úřad stanovil výši příspěvku na účet univerzální služby, je rozhodnutím vydávaným ve správním řízení (§ 102 odst. 1 zákona o telekomunikacích) a po vyčerpání právních opravných prostředků ve správním řízení je proti němu přípustná žaloba podle § 65 a násl. s. ř. s.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 12. 2004, čj. 3 Ans 1/2004-115)

Věc: Akciová společnost T. v P. proti Českému telekomunikačnímu úřadu o povinnost předsedy žalovaného rozhodnout o odvolání, o kasační stížnosti žalovaného.

Rozhodnutím ze dne 30. 8. 2002 stanovil žalovaný žalobci výši platby na účet univerzální služby tak, že prokazatelnou ztrátu akciové společnosti Č. z poskytování univerzální služby za rok 2001 stanovil ve výši 264 657 721 Kč. V příloze tohoto rozhodnutí pak žalovaný určil, že výše příspěvku na univerzální služby činí v případě žalobce 58 444 046 Kč. Rozhodnutím ze dne 4. 9. 2002 pak žalovaný vyzval žalobce k zaplacení příspěvku.

Proti oběma rozhodnutím podal žalobce dne 20. 9. 2002 odvolání, jež doplnil dne 10. 10. 2002. Na to reagoval žalovaný přípisem ze dne 2. 12. 2002, v němž označil za nesprávný žalobcův závěr, že výše příspěvku na univerzální služby je stanovena ve správním řízení. Při ověření ztráty z univerzální služby žalovaný nepostupuje podle správního řádu, ale pouze provádí kroky, jež jsou dány zákonem o telekomunikacích a vyhláškou č. 235/2001 Sb. (dále též „vyhláška“); proto žalovaný

v takové věci nevydává rozhodnutí, a nerozhoduje tedy ani o odvolání.

Žalobce se domáhal ochrany žalobou proti nečinnosti u Městského soudu v Praze. Ten svým rozsudkem ze dne 2. 4. 2004 uložil žalovanému povinnost vydat do třiceti dnů ode dne nabytí právní moci rozsudku rozhodnutí o odvolání žalobce proti rozhodnutí ze dne 30. 8. 2002. V odůvodnění rozsudku soud uvedl, že oba odvoláním napadené akty vydané žalovaným dne 30. 8. 2002 a dne 4. 9. 2002 mají povahu rozhodnutí. Stanovením výše příspěvku na účet univerzální služby bylo nepochybně zasaženo do právní sféry žalobce. Celková částka stanovená žalovaným pak nepřímou ovlivňuje i výslednou povinnost žalobce; proto její nesprávné stanovení má prokazatelně dopad na práva a povinnosti žalobce, neboť mu vznikne povinnost k zaplacení finančního příspěvku. Výzva k zaplacení poplatku je tedy rozhodnutím potenciálně způsobitelným zasáhnout do práv a povinností žalobce. Podle názoru soudu je rozhodující věcný obsah rozhodnutí, a nikoliv jeho formální označení. V daném případě bylo autoritativním způsobem zasaženo do právní sféry žalobce, a proto je nutné napadený správní akt pokládat za rozhodnutí bez ohledu na to, jak je nazván. Z postupu žalovaného je navíc patrné, že se žalobcem bylo zacházeno jako s účastníkem řízení, neboť mu byly doručeny nejen správní dokumenty, ale i urgencye týkající se splnění uložené povinnosti, a neadekvátním způsobem bylo reagováno i na žalobcovu odvolání. Městský soud v Praze dále uvedl, že žalobce byl oprávněn podat odvolání a předseda Českého telekomunikačního úřadu se jím měl zabývat. Postup žalovaného, který na odvolání žalobce zareagoval neformálním dopisem, soud označil za nedostatečný. Soud se

neztotožnil s názorem žalovaného, že žalobce měl možnost podat v případě pochybností tzv. žádost o vysvětlení, která v daném případě nahrazuje opravný prostředek, neboť takovou žádostí se stává orgán, který rozhodnutí vydal, a omezí se tak jen na jeho interpretaci, aniž by směřoval k případné změně rozhodnutí z podnětu účastníka řízení.

Proti tomuto rozsudku podal žalovaný jako stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost, v níž uvedl, že v dané věci nelze dospět k závěru, že by jeho postup byl správním řízením. Výše příspěvku se totiž podle § 5 vyhlášky č. 235/2001 Sb. stanoví výpočtem podle vzorce stanoveného v příloze č. 2 této vyhlášky bez možnosti odchylky od takového postupu. Podle § 7 vyhlášky vyzve žalovaný držitele licence k provedení platby vypočtené podle stanoveného vzorce na účet univerzální služby. Žalobce však podle sdělení žalovaného nepřispěl ani částí z úhrnné částky. Žalovaný dále uvedl, že podle § 32 odst. 4 zákona o telekomunikacích odpovídají za správnost zúčtování finančního příspěvku a výše prokazatelné ztráty výhradně držitelé telekomunikačních licencí. Žalovaný tudíž nebyl oprávněn vést ve věci správní řízení ani vydávat správní rozhodnutí. Žalovaný má za to, že jeho akt není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., a navrhl, aby Nejvyšší správní soud současně se zrušením rozsudku Městského soudu v Praze odmítl podanou žalobu.

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že klíčovou se jeví být otázka právní povahy výše uvedených aktů vydaných žalovaným. Žalobce je přesvědčen o tom, že jak správní akt žalovaného vydaný dne 30. 8. 2002, tak i výzva k úhradě finančního příspěvku ze dne 4. 9. 2002 jsou svou povahou rozhodnutí správního orgánu. Žalobce uvedl, že zákon neupra-

vuje konkrétní výši finančního příspěvku nebo exaktní způsob určení jeho výše, a proto je určení konkrétní výše příspěvku svěřeno žalovanému tím, že aplikuje vzorec výpočtu finančního příspěvku uvedený v příloze č. 2 vyhlášky č. 235/2001 Sb. Tím je žalovaný oprávněn k celé řadě úkonů, při nichž může dojít k pochybení, a určení výše příspěvku má tedy konstitutivní charakter v tom smyslu, že konkretizuje výši finančního příspěvku na účet univerzální služby. Žalobce dále uvedl, že povinnost zaplatit konkrétní finanční příspěvek je subjektivní povinností držitelů telekomunikační licence, jež je nepochybně vymahatelná prostřednictvím výkonu rozhodnutí. Autoritativní ověření prokazatelné ztráty a stanovení výše finančních příspěvků držitelů telekomunikační licence zasahuje velmi výrazným způsobem do právní sféry poskytovatele univerzální služby i držitelů telekomunikačních licencí. Žalobce uvedl, že proces ověření výše prokazatelné ztráty je velmi podobný procesu vyměření daně z příjmů, kde také povinnost zaplatit daň vyplývá ze zákona a zákon stanoví jen způsob výpočtu daně z příjmů. Bylo by absurdní se domnívat, že daňový platební výměr, proti němuž je přípustné odvolání, není konstitutivním rozhodnutím, nýbrž jen jakousi deklarací existující zákonné povinnosti. Žalobce dále citoval odbornou literaturu vymezující rozhodnutí správního orgánu, z čehož mj. vyplynulo, že není rozhodující formální označení aktu správního orgánu, ale skutečnost, zda jím správní orgán autoritativním a právní moci schopným způsobem zasáhl do sféry fyzické nebo právnické osoby. Tomu, že uvedené správní akty mají povahu rozhodnutí, přisvědčil podle sdělení žalobce i Ústavní soud rozhodující o ústavní stížnosti směřující proti těmto správním aktům, jenž ve svém rozhodnutí označil oba napadené správní akty za

rozhodnutí způsobilá zásahu do základních práv a svobod.

Žalobce dále poukázal na okruh účastníků správního řízení vymezený v § 14 spr. ř. s tím, že práva držitelů telekomunikačních licencí byla dotčena ověřením výše prokazatelné ztráty. Žalobce uvedl, že předložil žalovanému řadu dokladů, které je nutné považovat za důkazy a k nimž měl žalobce mít možnost se vyjádřit a porovnat je s předloženými podklady. Žalovaný nemůže prokazatelnou ztrátu vypočítanou poskytovatelem univerzální služby pouze mechanicky dosadit do vzorce pro výpočet finančních prostředků. Předmětem správního řízení tedy nemá být pouze vyžádání výkazu a rozvahy žalobce obsahující vlastní údaje žalobce, nýbrž i ověření výše prokazatelné ztráty a stanovení výše finančních příspěvků držitelů telekomunikačních licencí. Žalobce proto navrhl, aby kasační stížnost byla jako nedůvodná zamítnuta.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek Městského soudu v Praze; dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a zamítl ji.

Z odůvodnění:

Nejvyšší správní soud konstatuje, že rozhodnutí Městského soudu v Praze o tom, že se žalovanému ukládá vydat rozhodnutí o odvolání proti jeho rozhodnutí ze dne 30. 8. 2002, bylo vydáno v souladu se zákonem. Nejvyšší správní soud je rovněž toho názoru, že proti rozhodnutí žalovaného napadenému žalobou bylo přípustné podat odvolání a předseda Českého telekomunikačního úřadu o něm měl rozhodnout. V dané věci totiž není sporu o tom, že oba shora uvedené správní akty vydal žalovaný, jenž je podle § 3 odst. 1 zákona o telekomunikacích orgá-

nem státní správy. Podle § 102 odst. 1 zákona o telekomunikacích se v řízení ve věcech upravených tímto zákonem se postupuje podle obecných předpisů o správním řízení, pokud jednotlivá ustanovení tohoto zákona nestanoví jinak. V dané věci žalovaný postupoval podle § 32 odst. 3 zákona o telekomunikacích, neboť ověřoval výši prokazatelné ztráty a stanovoval výši platby na účet univerzální služby. Při tomto řízení postupoval žalovaný - v souladu s ustanovením § 32 odst. 7 zákona o telekomunikacích - také podle prováděcí vyhlášky č. 235/2001 Sb. Ustanovení § 32 zákona o telekomunikacích upravující úhradu prokazatelné ztráty však neobsahuje žádnou zmínku o tom, že by se tento postup neřídil obecnými předpisy o správním řízení; proto je třeba s odkazem na ustanovení § 102 odst. 1 zákona o telekomunikacích mít za to, že obecných předpisů o správním řízení použito být mělo, odvolání proti uvedenému rozhodnutí žalovaného bylo přípustné a předseda Českého telekomunikačního úřadu o něm měl rozhodnout.

V dané situaci není rozhodné, že akt vydaný žalovaným podle § 32 odst. 3 zákona o telekomunikacích nebyl označen jako „rozhodnutí“. Formální označení správního aktu totiž není to nejdůležitější; podstatná je materiální stránka správního aktu, tedy skutečnost, že se tímto rozhodnutím zakládala, měnila nebo rušila oprávnění a povinnosti fyzických nebo právnických osob. Vzhledem k tomu, že uvedeným rozhodnutím byla žalobci uložena povinnost uhradit částku ve výši 58 444 046 Kč, má napadený správní akt materiálně povahu rozhodnutí potenciálně přímo způsobilého zásahu do základních práv a svobod žalobce, neboť z něj i z následné výzvy k zaplacení žalobci přímo vyplývá povinnost zaplatit stanovenou částku. Nelze zpochybnit

fakt, že stanovení výše prokazatelné ztráty (ať již ve správné či v nesprávné výši) může mít bezprostřední dopad na žalobce, jemuž tím vznikne povinnost k zaplacení finančního příspěvku.

Nejvyšší správní soud je tedy přesvědčen o tom, že se v dané věci jednalo o rozhodnutí správního orgánu, jež mělo být vydáno podle obecných předpisů o správním řízení. Proto měl být přípustný opravný prostředek - odvolání, o němž měl podle ustanovení § 102 odst. 2 zákona o telekomunikacích rozhodovat předseda Českého telekomunikačního úřadu. Postup žalovaného, jenž na odvolání žalobce reagoval pouze neformálním přípisem, není v dané věci adekvátní. K námitce žalovaného, že podle § 32 odst. 4 zákona o telekomunikacích odpovídají za správnost zúčtování finančního příspěvku a výše prokazatelné ztráty výhradně držitelé telekomunikačních licencí, Nejvyšší správní soud konstatuje, že podle odstavce 3 téhož ustanovení je povinností žalovaného ověřit výši prokazatelné ztráty a výši finančního příspěvku a stanovit výši platby na účet nebo vystavit doklad opravňující k čerpání finančních prostředků z účtu. Úkon žalovaného, jímž se s konečnou platností rozhodne o tom, jakou částkou jsou jednotliví držitelé telekomunikačních licencí povinni přispívat na univerzální účet, je rozhodnutím způsobilým zasáhnout do práv a povinností držitelů telekomunikačních licencí. Odkaz žalovaného na ustanovení § 32 odst. 4 zákona o telekomunikacích proto nebyl shledán důvodným.

Nejvyšší správní soud ze všech uvedených důvodů kasační stížnost žalovaného jako nedůvodnou zamítl podle ustanovení § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s.

(ouč)

Dualismus práva: výmaz užitého vzoru

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

k § 104b, § 104c a § 244 a násl. občanského soudního řádu

k § 1 odst. 1 písm. b) zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů

k § 17 a § 18 zákona č. 478/1992 Sb., o užitéch vzorech

Rozhodnutí Úřadu průmyslového vlastnictví o výmazu užitého vzoru z rejstříku užitéch vzorů (§ 17 a násl. zákona č. 478/1992 Sb., o užitéch vzorech) není rozhodnutím správního orgánu o věci soukromoprávní ve smyslu § 46 odst. 2 [§ 68 písm. b)] s. ř. s. O žalobě proti takovému rozhodnutí je proto příslušný rozhodnout soud ve správním soudnictví.

(Podle usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 1. 12. 2004, čj. Konf 97/2003-19)

Věc: Spor o pravomoc mezi Okresním soudem v Klatovech a Nejvyšším správním soudem ve věci žaloby o výmaz užitého vzoru.

Úřad průmyslového vlastnictví (v textu též „Úřad“) dne 28. 4. 1993 zapsal do rejstříku užitého vzoru č. 338 s názvem „Nosník bočního rámu koster stavebnicových skříní rozvaděčů“ s právem přednosti od 4. 3. 1993. Výmazu tohoto užitého vzoru, jehož majitelem je žalovaný Karel K. v P., se domáhal žalobce (akciová společnost K. v S.) návrhem ze dne 22. 5. 1998. Úřad dne 22. 4. 1999 vydal rozhodnutí o částečném výmazu tohoto užitého vzoru; v odůvodnění odkázal na § 17 odst. 1 písm. a) zákona č. 478/1992 Sb., o užitéch vzorech, s tím, že řešení uvedené v 2. návrhu užitého vzoru není nové, a nelze jej tedy užitém vzorem chránit. Nicméně řešení uvedená v 1. a 3. návrhu užitého vzoru splňují podmínky kladené na technická řešení, která jsou obecně užitémi vzory chráněna. Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí rozklad; o něm rozhodl předseda Úřadu dne 29. 2. 2000 tak, že jej zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil.

Žalobce napadl toto rozhodnutí předsedý Úřadu dne 27. 4. 2000 žalobou ve správním soudnictví (§ 247 a násl. o. s. ř., ve znění tehdy účinném) u Vrchního soudu v Praze. Vrchní soud však řízení do konce roku 2002 nedokončil a neskončenou věc převzal k dalšímu řízení nově zřízený Nejvyšší správní soud. Ten – již podle právních předpisů účinných od 1. 1. 2003 – o původní správní žalobě věcně nerozhodl a usnesením ze dne 18. 6. 2003 ji odmítl s poukazem na ustanovení § 46 odst. 2 s. ř. s. Poučil současně žalobce o tom, že může ve věci do jednoho měsíce od právní moci usnesení podat v téže věci žalobu podle části páté občanského soudního řádu (ve znění účinném po datu 1. 1. 2003) k místně příslušnému okresnímu soudu, a o tom, že při dodržení této lhůty mu zůstávají účinky dosud učiněných procesních úkonů zachovány.

Žalobce se tímto poučením řídil a podal u Okresního soudu v Klatovech ve

zmíněné lhůtě žalobu proti Úřadu. Petitem žaloby se domáhal výroku o tom, že užitný vzor č. 338 se zcela vymazává z rejstříku užitných vzorů. Samostatným podáním žalobce poté navrhl, aby okresní soud vyvolal kompetenční spor a věc předložil zvláštnímu senátu zřízenému zákonem č. 131/2002 Sb. Dovožoval, že v zápisném řízení Úřad zkoumá veřejnoprávní podmínky týkající se zápisné způsobilosti daného technického řešení a nerozhoduje o soukromém právu. Jsou proto splněny podmínky § 2 zákona č. 150/2002 Sb. a z toho důvodu je dána věcná příslušnost soudů ve správním soudnictví.

Okresní soud poté podal zvláštnímu senátu v úvodu označený návrh, neboť se ztotožnil s žalobcem v tom, že věc náleží do působnosti správních soudů.

Zvláštní senát usnesením vyslovil, že příslušný vydat rozhodnutí o žalobě je soud ve správním soudnictví. Současně zvláštní senát zrušil usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2003 o odmítnutí původní žaloby.

Z odůvodnění:

Při řešení vzniklého sporu o pravomoc mezi soudem v občanském soudním řízení a soudem ve správním soudnictví se zvláštní senát řídil následující úvahou:

Součástí reformy správního soudnictví, účinné od 1. 1. 2003, bylo také obnovení obecného principu, kdy všude tam, kde zákon svěří správnímu orgánu rozhodování ve věcech soukromého práva, může se ten, kdo s takovým rozhodnutím není spokojen, obrátit na soud rozhodující ve věcech občanskoprávních, který bude rozhodovat v kontradiktor-

ním sporu o věci samé (§ 244 a násl. o. s. ř.). Naopak rozhodoval-li správní orgán věc veřejného práva, náleží přezkoumání zákonnosti takového rozhodnutí soudům činným ve správním soudnictví v řízení podle soudního řádu správního. Podrobnější výklad k otázce rozhraní působnosti soudů správních a soudů rozhodujících v občanskoprávním řízení a k otázce právního dualismu zvláštní senát zaujal v usnesení ze dne 6. 1. 2004, čj. Konf 93/2003-5 (publikováno pod č. 276/2004 Sb. NSS). V těchto obecných otázkách zvláštní senát pro stručnost odkazuje na uvedené usnesení.

Užitnými vzory se chrání technická řešení, která jsou nová, přesahují rámec pouhé odborné dovednosti a jsou průmyslově využitelná (§ 1 zákona č. 478/1992 Sb., o užitných vzorech). Byť jsou tu rozdíly v požadavcích týkajících se invenční úrovně, podmínek, rozsahu a délky ochrany, mají užitné vzory něco společného s vynálezy, které jsou chráněny patentem. V obou směrech totiž jde o novou tvůrčí myšlenku, jíž má být docíleno určitého technického efektu. Patent byl přitom původně panovnickým privilegiem, kterým se vynálezci dostávalo monopolu na hospodářské využití jeho vynálezu. Libovůle při udílení patentů byla od konce 18. století postupně omezována, až se konečně počátkem 20. století prosadila zásada, že vynálezce má po splnění zákonem předepsaných náležitostí právní nárok vůči státu na ochranu svého vynálezu.

Úvodem se ještě sluší připomenout zásadu, že každému, komu se pomoci jeho osobních schopností a píle podaří přispět k obohacení společnosti – ať už na poli hospodářském či kulturním – za to náleží odměna. Ta v prvé řadě spočívá ve veřejném uznání. Nicméně pokud již toto obohacení nabude pro společnost

konkrétní praktické formy, tj. zejména pokud se nové řešení nabízí k hospodářskému využití, je obecně žádoucí, aby dříve, než začne z tohoto nového řešení těžit užítky celá společnost, z něho mohl po určitou dobu těžit především sám jeho původce. Tuto záruku však může poskytnout jen vrchnostenská autorita (veřejná moc).

V dnešních podmínkách může tedy stát stanovit podmínky, za kterých se původce nového, průmyslově využitelného technického řešení, které přesahuje rámec pouhé odborné dovednosti, může domoci rozhodnutí správního úřadu, které zajistí ochranu tomuto jeho řešení. Úřad tedy musí do rejstříku užítý vzor zapsat, jsou-li splněny zákonné podmínky registrace (§ 11 odst. 1 zákona o užitných vzorech), a není-li tomu tak, musí naopak přihlášku zamítnout. Zapsaný užítý vzor pak Úřad musí z rejstříku vymazat, jestliže zjistí – sám či k návrhu kohokoliv – že nastala situace, kterou předpokládá zákon (§ 17 odst. 1 zákona o užitných vzorech).

Nejvyšší správní soud ve svém usnesení tvrdí, že užítý vzor je sám o sobě statkem nemajetkové povahy, přičemž vlastnost být předmětem soukromoprávních vztahů se mu dostává prostřednictvím zcizitelnosti uděleného majetkového práva, jež je formálně vyjádřeno v osvědčení o zápisu užitého vzoru do rejstříku. Má nepochybně pravdu potud, že původce se zápisem užitého vzoru do rejstříku stává jeho majitelem. S tímto svým majetkem pak může v každém směru volně nakládat jak mezi živými, tak pro případ smrti; může jej např. zcizit či dát do zástavy.

Nelze však opomenout, že samotný akt udělení tohoto práva je výlučně ak-

tem veřejné moci, kterým se rozhodně neupravuje právní vztah mezi subjekty stojícími v rovném postavení. Předmětem řízení o registraci takový vztah není, jeho předmětem je toliko vztah mezi přihlašovatelem, který o zápis do veřejného rejstříku žádá (resp. majitelem užitého vzoru), a Úřadem, který o zápisu (výmazu) rozhoduje. Stát reprezentovaný Úřadem proti přihlašovatelovi tu tedy stojí v postavení vrchnostenském; na jedné straně je tu nositel veřejného oprávnění a na straně druhé je tu adresát veřejnoprávního působení. Výsledkem řízení je pak zápis či výmaz užitého vzoru.

Ze shora uvedeného vyplývá, že rozhodné pro určení, zda věc bude projednávat soud správní či soud v občanském soudním řízení, je vždy soukromoprávní nebo veřejnoprávní povaha aktu udělení (omezení) majitelského práva k užitému vzoru, nikoli samotná povaha tohoto práva. Samotný zápis (výmaz) užitého vzoru tedy není soukromoprávní věc a je nerozhodné, že zápisem (výmazem) vznikají nebo zanikají soukromoprávní nároky. Žádná soukromá osoba, se kterou je přihlašovatel (majitel) v rovném postavení, mu nemůže užítý vzor zapsat ani vymazat. To může učinit jenom správní úřad, který k tomu má zákonnou kompetenci, a může to udělat jen tak, že o tom vydá vrchnostenský správní akt.

Na tom, co bylo právě uvedeno, nic nemění ani to, že v posuzované věci iniciovala řízení (a později i řízení před soudem) osoba třetí (navrhovatel výmazu). Návrh na výmaz užitého vzoru může podat kdokoli a Úřad provede výmaz, jestliže technické řešení není způsobilé k ochraně podle § 1 a § 3 zákona č. 478/1992 Sb., jestliže předmět užitého vzoru je již chráněn patentem s účinky na území České republiky či užitným

vzorem s dřívějším právem přednosti nebo jestliže předmět užitného vzoru jde nad rámec původního podání přihlášky užitného vzoru. Podstatou návrhu tedy jsou námitky, že nemělo být uděleno veřejné subjektivní právo majiteli užitného vzoru, protože nebyly splněny zákonné podmínky zápisu či zápisu brání jiné veřejné subjektivní právo dříve vzniklé (registrace patentu nebo užitného vzoru s dřívějším právem přednosti). To, že se celá věc navenek představuje při zbežném nahlédnutí jako soukromý spor, ještě z takového sporu nečiní věc soukromoprávní. Stále jde o řízení vyvolané k tomu legitimovaným subjektem, který tvrdí, že úřad neměl užitný vzor zapsat, neboť tomu brání např. lepší veřejné subjektivní právo navrhovatele výmazu. Situace je tu obdobná jako u námitky souseda proti stavbě rodinného domu, tvrdící, že pozemek, na kterém se staví nebo stavět má, není k tomu územním plánem určen. I zde zpravidla bude v pozadí nebo jevově spor mezi dvěma osobami soukromého práva, ale žaloba souseda proti vydanému stavebnímu povolení nebude žalobou ve věci soukromoprávní.

Nejvyšší správní soud argumentuje také tím, že podstatou právní úpravy užitných vzorů je poskytnutí dostatečné ochrany soukromým zájmům majitele užitného vzoru, což implikuje použití takových prostředků ochrany, které jsou typické pro soukromoprávní vztahy. Lze přisvědčit, že právní úprava užitných vzorů také řeší ochranu soukromých zájmů majitele užitných vzorů; jde např. o otázky práva na užitný vzor, spolujitelských vztahů, licenčních smluv k využití předmětu chráněného užitným vzorem, převodů užitných vzorů apod. Shora však již bylo uvedeno, že s těmito

otázkami má sám zápis či výmaz užitného vzoru jen málo společného.

Odůvodnění lze pak pro úplnost uzavřít poznámkou, že rozhodnutí předpokládaná jednotlivými zákony na ochranu průmyslového vlastnictví přesně rozlišují, která rozhodnutí ve věci přísluší činit Úřadu a která soudu (v občanském soudním řízení). Ve věci patentů (a také užitných vzorů s ohledem na obdobné použití ustanovení zákona o vynálezech; průmyslových vzorech a zlepšovacích návrzích např. v otázkách licenčních smluv) jsou v pravomoci soudů např. rozhodnutí o tom, komu svědčí právo na patent, stanovení výše odměny za právo na patent, výše licenčních poplatků v případě poskytnutí nucené licence; porušení práv z patentů; ostatní rozhodnutí jsou v kompetenci Úřadu. I takového rozdělení – navíc za situace, kdy zákonodárce ani neupravil mechanismus, jímž by se vůbec mohlo dosáhnout zápisu: ve veřejných knihách bez toho, že by taková povinnost byla soudem uložena. Úřadu, který však v řízení podle § 244 o. s. ř. není jeho účastníkem – představovalo pro zvláštní senát jen další podpůrný argument pro toto usnesení.

Z vyložených důvodů proto zvláštní senát vyslovil podle § 5 odst. 1 zákona č. 131/2002 Sb., že rozhodovat o žalobě proti rozhodnutí Úřadu o částečném výmazu užitného vzoru náleží soudu ve správním soudnictví. V důsledku toho pak zvláštní senát dále zrušil podle § 5 odst. 3 téhož zákona usnesení Nejvyššího správního soudu, jímž byla pravomoc Nejvyššího správního soudu popřena, a odstranil tak překážku věci rozhodnuté.

(aza)

Daň darovací a daň z převodu nemovitostí: dohoda o zrušení a vypořádání podílového spoluvlastnictví

k § 6 odst. 4 a § 9 odst. 3 zákona ČNR č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, v původním znění (před novelou provedenou zákonem č. 420/2003 Sb.)

k § 140, § 141 odst. 1 a § 611 občanského zákoníku

k § 2 odst. 7 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (v textu též „daňový řád“, „d. ř.“)

Ustanovení § 6 odst. 4 zákona ČNR č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, ve znění před novelou provedenou zákonem č. 420/2003 Sb., je třeba vykládat tak, že se vztahuje i na dohodu o zrušení a vypořádání podílového spoluvlastnictví dle § 141 odst. 1 občanského zákoníku, na jejímž základě spoluvlastníci zrušili své spoluvlastnictví ke společným pozemkům - v době uzavírání dohody samostatným právním věcem - a tyto pozemky si mezi sebe reálně rozdělili tak, že každý z nich se stal výlučným vlastníkem v dohodě konkrétně uvedených pozemků, přičemž jeden ze spoluvlastníků nabyl do výlučného vlastnictví bezúplatně více, než činila hodnota jeho podílu.

Ustanovení § 141 odst. 1 občanského zákoníku upravuje možnost spoluvlastníků dohodnout se o zrušení spoluvlastnictví a o vzájemném vypořádání. Postupují-li spoluvlastníci podle tohoto ustanovení, nelze jejich dohodu ve smyslu ustanovení § 2 odst. 7 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, považovat za právní úkon, jímž formálně právně zastřeli jiný právní úkon, v tomto případě např. převod spoluvlastnického podílu podle § 140 občanského zákoníku nebo směnnou smlouvu podle § 611 občanského zákoníku.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2004, čj. 5 Afs 20/2003-45)

Věc: Lesy České republiky proti Finančnímu ředitelství v Ostravě o daň z převodu nemovitostí (daň darovací), o kasační stížnosti žalovaného.

Podle obsahu dohody o zrušení a vypořádání podílového spoluvlastnictví (dále též „dohoda“) uzavřené dne 24. 1. 2001 mezi MVDr. Liborem J. a Českou republikou, za níž jednal v této věci státní podnik Lesy České republiky, byli MVDr. Libor J. a Česká republika spoluvlastníky, a to každý k ideální jedné polovině celkem devíti lesních pozemků včetně trvalých porostů v katastrálním území M., zapsaných u Katastrálního úřadu

v Přerově na listu vlastnictví č. 249. Lesy ČR, státní podnik, měly právo hospodaření s těmito pozemky. Podle článku II dohody se její účastníci dohodli na tom, že ke dni její účinnosti se podílové spoluvlastnictví k nemovitostem ruší a na základě vzájemné dohody se Česká republika s právem hospodaření pro Lesy ČR, s. p., stává výlučným vlastníkem dvou pozemků, přičemž jejich celková hodnota zjištěná znaleckým posudkem

činí 970 920 Kč. MVDr. Libor J. se stal výlučným vlastníkem sedmi pozemků. Jejich celková hodnota činila 589 840 Kč. Hodnota nemovitostí získaných Českou republikou s právem hospodaření pro státní podnik převýšila hodnotu spoluvlastnického podílu o částku 190 540 Kč. Podle článku IV dohody MVDr. Libor J. výslovně prohlásil, že se vyrovnání zjištěného rozdílu výslovně vzdává. Podle doložky uvedené na dohodě Katastrální úřad v Přerově vklad práva povolil a vklad byl zapsán v katastru nemovitostí s právními účinky od 25. 1. 2001.

Žalobce podal u Finančního úřadu v Hranicích dne 9. 3. 2001 příznání k daní darovací, přičemž uvedl, že majetek je osvobozen podle § 20 odst. 1 písm. a) zákona č. 357/1992 Sb. z důvodu, že nemovitosti v hodnotě 190 540 Kč podle dohody bezúplatně nabyla Česká republika. Finanční úřad v Hranicích rozhodnutím ze dne 6. 2. 2002 řízení podle § 27 daňového řádu zastavil s odůvodněním, že daňový subjekt není poplatníkem daně darovací. O odvolání žalobce rozhodl žalovaný (Finanční ředitelství v Ostravě) dne 25. 4. 2002 tak, že napadené rozhodnutí změnil a vyslovil, že řízení se podle § 27 odst. 1 písm. c) zastavuje, protože se zjistilo, že navrhovatel není poplatníkem daně darovací. Rozhodnutí je odůvodněno tím, že není dán předmět daně darovací dle § 6 odst. 4 zákona ČNR č. 357/1992 Sb.; nejedná se o reálné rozdělení společných věcí, nýbrž je dán předmět daně z převodu nemovitostí dle § 9 odst. 3 zákona ČNR č. 357/1992 Sb. z titulu výměny podílů na nemovitostech, přičemž jejich vzájemné převody se považují za jeden převod. Daň z převodu nemovitostí se vybere z převodu té nemovitosti, z jejíhož převodu je daň vyšší. Společnými a nerozdílnými poplatníky této daně jsou dle § 8 odst. 1

písm. d) zákona ČNR č. 357/1992 Sb. převodce i nabyvatel (tedy oba účastníci uvedené dohody o zrušení a vypořádání podílového spoluvlastnictví). Obsah dohody o zrušení a vypořádání podílového spoluvlastnictví si odvolací orgán vyložil dle § 2 odst. 7 d. ř. podle jejího skutečného obsahu rozhodného pro stanovení či vybrání daně, pokud byl zastřený stavem formálně právním a liší se od něho.

Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou podanou u Krajského soudu v Ostravě dne 23. 5. 2002. Krajský soud v Ostravě napadeným rozsudkem rozhodnutí žalovaného zrušil pro nezákonnost a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný (finanční ředitelství) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Krajský soud ve svém rozsudku vycházel z obsahu právního úkonu, tj. dohody o zrušení a vypořádání podílového spoluvlastnictví uzavřené mezi žalobcem a MVDr. Liborem J. dne 24. 1. 2001. Podle bodu II dohody se její účastníci dohodli na tom, že podílové spoluvlastnictví k nemovitostem uvedeným v bodě I dohody se ke dni účinnosti dohody ruší, a v dalším textu bodu II si dohodli konkrétní způsob rozdělení nemovitostí tak, že žalobce se stává výlučným vlastníkem dvou pozemků a MVDr. Libor J. se stává výlučným vlastníkem sedmi pozemků. Z citovaného článku dohody je zřejmý jednoznačný projev vůle účastníků dohody zrušit podílové spoluvlastnictví a nahradit je výlučným vlastnictvím k jednotlivým pozemkům, které již do té

doby existovaly jako samostatné nemovitosti. Podle § 141 odst. 1 občanského zákoníku se spoluvlastníci mohou dohodnout o zrušení spoluvlastnictví a o vzájemném vypořádání. Vypořádání rozdělením může být provedeno jak na základě geometrického plánu tam, kde je ho zapotřebí k rozdělení pozemků, tak podle jednotlivých stávajících parcel. Výsledek rozdělení může přesně odpovídat výměře nebo hodnotě rozdělovaných nemovitostí nebo může být podíl jednoho ze spoluvlastníků větší než podíl druhého. Lze také provést takové vypořádání, kdy jeden ze spoluvlastníků převezme všechny nemovitosti a druhý nic atd. Podle názoru krajského soudu ve všech těchto případech jde o vypořádání podílového spoluvlastnictví, a nikoliv o směnu nemovitostí. Bude-li spoluvlastnictví vypořádáno tak, že spoluvlastníci převezmou do výlučného vlastnictví nemovitosti v hodnotě přesně odpovídající jejich dosavadním spoluvlastnickým podílům, nebude možno z takového vypořádání vyměřit ani daň darovací, ani daň z převodu nemovitostí. Překročili-li hodnota nabytého pozemku hodnotový podíl jednoho ze spoluvlastníků, bude pro zdanění rozhodující, zda se tak stalo bezúplatně či úplatně. V prvním případě pak bude rozdílem obou hodnot podroben dani darovací, ve druhém případě dani z převodu nemovitostí. Krajský soud dospěl k závěru, že námitka žalobce, že v přezkoumávané věci nedošlo ke směně nemovitostí, je důvodná. Dále dospěl k závěru, že žalovaný vyšel při zdaňování z nesprávného právního názoru, jestliže zaměnil zrušení podílového spoluvlastnictví a reálné vypořádání za směnnou smlouvu, což se ve svých důsledcích projevilo při aplikaci daňového předpisu a napadené rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s § 9 odst. 1 a 3 a § 6 odst. 4 zákona č. 357/1992 Sb.,

v platném znění. Krajský soud se ztotožnil také s názorem žalobce, že nezbytnou součástí smlouvy o reálném rozdělení nemovitostí nemusel být v tomto případě geometrický plán. Nezbytnost existence geometrického plánu při reálném rozdělení nemovitostí vyplývá z § 5 odst. 5 zákona č. 344/1992 Sb., v platném znění, ovšem pouze jako podmínka pro zápis nově uspořádaných vlastnických vztahů k nemovitostem do katastru v těch případech, kdy dochází k zápisu reálně oddělovaných částí nemovitostí. Taková situace v případě žalobce nenastala, neboť předmětem zrušení podílového spoluvlastnictví a jeho vypořádání byly pozemky nesoucí již před zrušením spoluvlastnictví samostatná parcelní čísla. Z těchto pozemků nebyly nově odděleny žádné části. Krajský soud proto napadené rozhodnutí žalovaného zrušil pro nezákonnost (§ 78 odst. 1 s. ř. s.) a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení, v němž je žalovaný vázán právním názorem soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

Kasační stížností napadl žalovaný (stěžovatel) rozsudek krajského soudu v celém rozsahu z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. - nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky krajským soudem v předcházejícím řízení. Nesprávné právní posouzení spatřuje stěžovatel v tom, že krajský soud nevzal v úvahu jeho námitku o skutečném obsahu právního úkonu pro účely daňového řízení, jak je stanoven v § 2 odst. 7 daňového řádu. Krajský soud vycházel ve svém rozhodnutí z vůle účastníků, projevené v dohodě o zrušení a vypořádání spoluvlastnictví, aniž přihlédl ke skutečnosti, že předmětné lesní pozemky nebyly reálně rozděleny na základě schváleného geometrického plánu na nové parcely (nové věci) s novými parcelními čísly, nýbrž

každý ze spoluvlastníků nabyt do svého výlučného vlastnictví již konkrétní určité nemovitosti (lesní pozemky s porosty), dříve geometricky a polohově určené, zobrazené v katastrální mapě a označené parcelním číslem, z níž každá je samostatnou věcí v právním slova smyslu. Z obsahu shora uvedené dohody ani nevyplývá, že by předmětné lesní pozemky byly hromadnou věcí (souborem věcí) s jediným právním režimem.

Stěžovatel tvrdí, že ze skutečnosti, že Česká republika s právem hospodaření pro Lesy ČR, s. p., nabytá bezúplatně nemovitosti ve větší hodnotě, než činila hodnota jejího spoluvlastnického podílu na nich před zrušením a vypořádáním podílového spoluvlastnictví, ještě nelze dovodit, že je zde dán předmět daně darovací dle § 6 odst. 4 zákona ČNR č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů, naposledy ve znění zákonů č. 364/2000 Sb., č. 132/2000 Sb. a č. 340/2000 Sb. (dále jen „zákon č. 357/1992 Sb.“ nebo „zákon“). Dle tohoto ustanovení platí, že nabývali spoluvlastník při reálném rozdělení společné věci mezi spoluvlastníky bezúplatně více, než činí hodnota jeho podílu, považuje se nabytí nad tuto hodnotu za darování. Z logického a gramatického výkladu § 6 odst. 4 zákona lze dovodit, že – aby byl dán předmět daně darovací (kromě toho, že jeden z účastníků nabude bezúplatně hodnotově více, než činila hodnota jeho spoluvlastnického podílu) – muselo by dojít k reálnému rozdělení společné věci za předpokladu, že toto rozdělení je (technicky) možné, a to s přihlédnutím ke zvláštním předpisům, a současně i účelné z hlediska využití věci (§ 142 odst. 1 občanského zákoníku), přičemž reálné rozdělení nemůže mít za následek změnu hospodářského určení či znehod-

nocení věci. Děli-li se reálně pozemky, jejich rozdělení je nutno provést na základě geometrického plánu schváleného katastrálním úřadem tak, aby takto nově vzniklé pozemky a vlastnictví k nim byly schopné zápisu do katastru nemovitostí. V konkrétním případě se však tak nestalo, a proto má stěžovatel za to, že žalobce není v konkrétní věci poplatníkem daně darovací podle § 5 odst. 1 zákona.

Stěžovatel dále uvádí, že podle § 9 odst. 1 písm. a) zákona je předmětem daně z převodu nemovitostí úplatný převod nebo přechod vlastnictví k nemovitostem včetně vypořádání podílového spoluvlastnictví. Vyměňují-li se nemovitosti, považují se jejich vzájemné převody za jeden převod (§ 9 odst. 3 zákona). Daň se vybere z převodu té nemovitosti, z jejíhož převodu je vyšší. Každá smlouva, která směřuje k převodu vlastnického práva, je smlouvou o převodu vlastnictví, a proto dohoda v posuzované věci je dohodou o převodu vlastnictví, resp. o převodu spoluvlastnických podílů na nemovitostech. Ustanovení § 141 odst. 1 občanského zákoníku proto nic nemění na povaze tohoto převodu a pojem „vzájemné vypořádání“ tu vyjadřuje jen relaci vzájemných vztahů spoluvlastníků jednotlivých podílů vzhledem k obecnému vlastnickému vztahu jako celku. Je-li věc v podílovém spoluvlastnictví, pak každý ze spoluvlastníků je vlastníkem nikoliv k celku, nýbrž ke konkrétně určenému podílu vyjadřujícímu míru, jakou se jednotlivý spoluvlastník podílí na právech a povinnostech vyplývajících ze spoluvlastnictví ke společné věci (§ 137 odst. 1 občanského zákoníku). Dojde-li k převodu podílů, změní tím konkrétně určené části svého vlastníka, do jehož práv a povinností vstupuje jiná osoba, zatímco spoluvlastnická práva převodce zanikají. Dochází tedy k převodu částí nemovitostí, ovšem kon-

krétně určených. Proto má stěžovatel za to, že v konkrétním případě došlo z hlediska daňového (§ 2 odst. 7 d. ř. o skutečném obsahu právního úkonu pro účely daňového řízení) k vypořádání podílového spoluvlastnictví k devíti samostatným nemovitostem (lesním pozemkům) na základě právního úkonu učiněného na jedné listině výměnou podílů na nemovitostech; žalobce, jemuž svědčí právo hospodaření k podílům na pozemcích, vyměňuje podíl ČR na pozemcích, které nabyt do výlučného vlastnictví druhý účastník dohody, za podíl druhého účastníka dohody na pozemcích, jež nabytla do výlučného vlastnictví Česká republika s právem hospodaření pro žalobce, a opačně. Oba účastníci dohody si proto vzájemně poskytli protiplnění (každý z účastníků dohody totiž převádí spoluvlastnické podíly na jedné pozemcích a přijímá za to spoluvlastnické podíly na druhých pozemcích), a proto je nutno na tento převod podílů nahlížet jako na převod úplatný, který je dle názoru stěžovatele předmětem daně z převodu nemovitostí dle § 9 odst. 3 zákona, a solidárními poplatníky této daně jsou dle § 8 odst. 1 písm. d) citovaného zákona oba účastníci dohody (každý z obou účastníků dohody se považuje za převodce i nabyvatele; jsou tedy povinni platit daň z převodu nemovitostí společně a nerozdílně). V této věci není dán předmět daně darovací podle § 6 odst. 4 zákona. Svůj názor stěžovatel opřel o rozsudky Městského soudu v Praze ve skutkově obdobných daňových věcech spisové značky 28 Ca 111/2000-19 ze dne 31. 8. 2001 a ze dne 21. 8. 2002 spisové značky 28 Ca 251/2000-25, kterými byly žaloby zamítnuty, jakož i usnesení Ústavního soudu spisové značky IV. ÚS 689/01 ze dne 4. 10. 2002. Pro úplnost stěžovatel uvedl, že až na základě právní úpravy *de lege ferenda* připravované velkou novelizací zákona ČNR č. 357/1992 Sb.

by v konkrétním případě vznikl předmět daně darovací, avšak tuto úpravu zákonodárce ještě nepřijal. Kasační stížností se proto stěžovatel domáhal zrušení rozsudku krajského soudu a vrácení věci tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalobce navrhl zamítnutí kasační stížnosti jako nedůvodné a ztotožnil se s právním posouzením daně krajským soudem. Nezbytnost existence geometrického plánu při reálném rozdělení nemovitostí vyplývá z § 5 odst. 5 zákona ČNR č. 344/1992 Sb., v platném znění; tato situace nenastala, neboť předmětem zrušení podílového spoluvlastnictví a jeho vypořádání byly pozemky nesoucí již před zrušením spoluvlastnictví samostatná parcelní čísla, z nichž nebyly nově odděleny žádné části. Žalobce je toho názoru, že požadavek geometrického plánu při reálném rozdělení pozemků v daném případě je nezákonný a protiústavní. Dále uvedl, že pozemky, které byly předmětem dohody o zrušení a vypořádání podílového spoluvlastnictví, byly součástí původní zemědělské usedlosti č. 31 v M., což prokazuje nabývací titul pro Českou republiku k původní jedné polovině předmětných pozemků (došlo ke změně katastrálního operátu - změna parcelních čísel předmětných pozemků) - rozhodnutí státního notářství v Přerově o dědictví po Františku V. - a také právní skutečnost, že uvedené pozemky jako celek byly v původním pozemkovém katastru vedeny v příslušné knihovně vložce jako usedlost. Dále uvedené pozemky byly jako celek uvedeny v katastru nemovitostí na jediném listu vlastnictví. V žádném případě v uvedené věci nelze aplikovat § 142 občanského zákoníku, jehož skutková vymezení se vztahují na případ zrušení a vypořádání podílového spoluvlastnictví soudem, nikoliv dohodou spoluvlastníků. Zákon (§ 141 obč. zák.) v žádném případě

neomezují vůli spoluvlastníků zrušit a vypořádat si podílové spoluvlastnictví dle jejich vůle a pro uvedený případ nestanovuje ani způsob tohoto zrušení a vypořádání, pouze povinnost písemné formy u nemovitostí. V daném případě došlo ke zrušení a vypořádání podílového spoluvlastnictví k pozemkům, které byly a jsou lesními pozemky, které funkčně navazují a společně souvisí. Žalobce dále konstatoval, že jeho úkony a úkony druhého spoluvlastníka předmětných nemovitostí učiněné ve smlouvě o zrušení a vypořádání podílového spoluvlastnictví ze dne 24. 1. 2001 v žádném případě nebyly směnou – výměnou spoluvlastnických podílů na nemovitostech, jak tvrdí stěžovatel (dle § 611 obč. zák.). V opačném případě by tak podle výkladu stěžovatele bylo veškeré zrušení a vypořádání podílového spoluvlastnictví – a to bez ohledu na to, zda k němu došlo dle dohody spoluvlastníků (§ 141 obč. zák.) či provedením pravomocných rozhodnutí soudem (§ 142 obč. zák.) – vždy směnou s aplikací § 611 obč. zák. Ustanovení § 141 a § 142 obč. zák. by tak byla prázdňou literou. Žalobce popírá názor žalovaného – stěžovatele, že šlo o úplatný převod, který je předmětem daně z převodu nemovitostí dle § 9 odst. 3 zákona ČNR č. 357/1992 Sb., v platném znění. Naopak je názoru, že v dané věci je dán předmět pouze pro daň darovací podle § 6 odst. 4 zákona.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v souladu s § 109 s. ř. s. a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Podstata kasační stížnosti spočívá v nesouhlasu žalovaného s právním posouzením učiněným krajským soudem; skutkový stav mezi účastníky není sporný.

Žalobce podal přiznání k dani darovací, neboť byl přesvědčen, že je poplatní-

kem této daně. Rozhodnutím o zastavení řízení ve věci podaného daňového přiznání k dani darovací z toho důvodu, že žalobce není daňovým subjektem (poplatníkem) k dani darovací, a s odůvodněním, že v konkrétním případě není dán předmět daně darovací, ale je dán předmět daně z převodu nemovitostí, byl žalobce podle svého tvrzení zkrácen na svých právech, neboť jím byla závazně určena jeho práva. Rozhodnutí žalovaného, které žalobce napadl žalobou u soudu, je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Na podporu tohoto závěru svědčí i výzva Finančního úřadu v Hranicích ze dne 6. 2. 2002 adresovaná žalobci k podání daňového přiznání k dani z převodu nemovitostí v dodatečné lhůtě (s tím, že zákonná doba již uplynula 4. 4. 2001) a s poučením o následcích nesplnění výzvy.

Podstatou sporu, vzhledem ke stížným bodům uvedeným v kasační stížnosti, je posouzení, zda žalobce je poplatníkem daně darovací či nikoliv. Přitom je nutno vycházet ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Účastníci dohody o zrušení a vypořádání podílového spoluvlastnictví ze dne 24. 1. 2001 učinili jejím předmětem celkem devět pozemků – samostatných právních věcí, které v den uzavření dohody byly v jejich podílovém spoluvlastnictví: každý vlastnil jejich ideální polovinu. Podle obsahu dohody její účastníci jednak zrušili své ideální spoluvlastnictví k uvedeným pozemkům a jednak zrušené podílové spoluvlastnictví vypořádali tak, že si uvedené pozemky jakožto existující samostatné právní věci mezi sebe rozdělili, a protože žalobci připadly pozemky v hodnotě o 190 540 Kč vyšší, než představoval jeho podíl na všech pozemcích, které byly předmětem dohody, obsahovala jejich dohoda i prohlášení

druhého spoluvlastníka MVDr. Libora J., že se vyrovnání zjištěného rozdílu výslovně vzdává. Žalobce s tímto řešením souhlasil podepsáním celé dohody o zrušení a vypořádání podílového spoluvlastnictví. To znamená, že žalobce v důsledku uzavřené dohody získal bezúplatně více, než byl jeho zákonný podíl.

Taková dohoda o zrušení a vypořádání podílového spoluvlastnictví je podle názoru Nejvyššího správního soudu v souladu s § 141 odst. 1 obč. zák. Podle něj se spoluvlastníci mohou dohodnout o zrušení spoluvlastnictví a o vzájemném vypořádání; je-li předmětem spoluvlastnictví nemovitost, musí být dohoda písemná. Obsahem dohody podle § 141 bude zpravidla reálné rozdělení věci anebo příkázání spoluvlastnického podílu jednomu nebo více spoluvlastníkům (JUDr. Milan Holub a kolektiv autorů: Občanský zákoník. Komentář. I. svazek, 2. aktualizované a doplněné vydání, strana 337). Obsahově může předmětem dohody být některý ze způsobů zrušení a vypořádání spoluvlastnictví podle § 142 obč. zák. i jiný způsob vzájemného vypořádání. Výtku žalovaného vůči krajskému soudu, že nevzal v úvahu jeho námitku o skutečném obsahu právního úkonu pro účely daňového řízení tak, jak je stanoveno v § 2 odst. 7 d. ř., nepovažuje Nejvyšší správní soud za důvodnou. Obsah dohody o zrušení a vypořádání podílového spoluvlastnictví ze dne 24. 1. 2001 je - jak již uvedeno - v souladu s § 141 odst. 1 občanského zákoníku. V daném případě bylo předmětem zrušení a vypořádání podílového spoluvlastnictví celkem devět pozemků, které byly ve spoluvlastnictví účastníků dohody jako samostatné právní věci, samostatné pozemky zapsané u Katastrálního úřadu v Přerově na listu vlastnictví č. 249, a každý z nich byl označen samostatným číslem parcely; dohoda o zrušení a vypořádání podílové-

ho spoluvlastnictví se týkala všech. Pozemky byly reálně rozděleny mezi jejich spoluvlastníky, tzn. každý ze spoluvlastníků se stal výlučným vlastníkem pozemků v dohodě výslovně uvedených. Tím bylo dohodou účastníků - bývalých spoluvlastníků - zrušeno jejich podílové spoluvlastnictví ke všem pozemkům a výlučnými vlastníky v dohodě uvedených pozemků se stali účastníci uvedené dohody. I toto je reálné rozdělení původního spoluvlastnictví obou subjektů ke všem společným pozemkům na dva výlučné vlastníky rozdělených pozemků. V tomto případě, kdy se po zrušení podílového spoluvlastnictví vypořádávaly podíly původních spoluvlastníků rozdělením již existujících pozemků jako samostatných právních věcí, nebylo třeba geometrického plánu schváleného katastrálním úřadem, protože nevznikly nové samostatné věci - nové pozemky. Nejvyšší správní soud, stejně tak jako krajský soud, nepovažuje za správný názor, že zrušení podílového spoluvlastnictví reálným rozdělením přichází v úvahu pouze tehdy, je-li konkrétní věc reálně rozdělena geometrickým plánem. Tak by bylo třeba postupovat při reálném rozdělení např. (jednoho) pozemku jako samostatné právní věci na dva či více pozemků tak, aby vznikly z jedné samostatné právní věci dvě nebo více samostatných právních věcí. Devět pozemků, které účastníci dohody ze dne 24. 1. 2001 jako jejich spoluvlastníci učinili předmětem dohody, bylo lze reálně rozdělit mezi podílové spoluvlastníky. Tak také bylo konkrétní spoluvlastnictví dohodou zrušeno a vypořádáno. V daném případě nešlo o převod spoluvlastnického podílu ve smyslu § 140 občanského zákoníku ani o směnnou smlouvu ve smyslu § 611 občanského zákoníku, podle které si smluvní strany směňují věc za věc. Dohodou ze dne 24. 1. 2001 její účastníci nezastírali jiný právní úkon.

Protože se žalobce na základě dohody o zrušení a vypořádání podílového spoluvlastnictví ze dne 24. 1. 2001 bezúplatně stal výlučným vlastníkem pozemků, jejichž hodnota převýšila hodnotu jeho podílu na původním celku o 190 540 Kč, pak je třeba při vyměření daně postupovat podle § 6 odst. 4 zákona ČNR č. 357/1992 Sb., v jeho znění v době vydání přezkoumávaného rozhodnutí žalovaného, tj. 25. 4. 2002. Podle tohoto ustanovení platí, že nabývá-li spoluvlastník při reálném rozdělení společné věci mezi spoluvlastníky bezúplatně více, než činila hodnota jeho podílu, považuje se nabytí nad tuto hodnotu za darování. Jestliže tedy žalobce podal přiznání k dani darovací, přičemž správce daně i žalovaný dospěli k závěru, že žalobce není podle příslušných ustanovení zákona daňovým subjektem (poplatníkem) daně darovací, a řízení ve věci na základě § 27 odst. 1 písm. c) d. ř. zastavili,

nepostupovali v souladu se zákonem. Krajský soud dospěl v napadeném rozsudku ke správným závěrům, s nimiž Nejvyšší správní soud souhlasí. Kasační stížnost žalovaného považuje Nejvyšší správní soud za nedůvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

Ke stejným závěrům dospěl i Krajský soud v Českých Budějovicích v rozsudku ze dne 29. 1. 1997, sp. zn. 10 Ca 521/96. Pokud Ústavní soud v usnesení ze dne 4. 10. 2002, sp. zn. IV. ÚS 689/01, odmítl ústavní stížnost proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2001, čj. 28 Ca 111/2000-19, pak dospěl k závěru, že jím nedošlo k tvrzenému zásahu do práva stěžovatelky v uvedené věci, a dále, že výše citovaný rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích se týkal skutkově odlišné věci.

(ale)

482

Řízení před soudem: veřejné projednání věci

k čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod
k § 51 odst. 1 a § 103 odst. 1 písm. d) soudního řádu správního

Účastníku nelze upřít právo na veřejné projednání jeho věci v jeho přítomnosti včetně možnosti vyjádřit se k věci (čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Rozhodl-li soud o věci bez nařízení jednání, aniž žalobci řádně doručil výzvu k vyslovení souhlasu s takovým postupem (§ 51 s. ř. s.), došlo v řízení k vadě, jež mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, a je proto důvodem pro jeho zrušení [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2004, čj. 6 Azs 28/2003-59)

Věc: Galina B. (Moldavsko) proti Ministerstvu vnitra o udělení azylu, o kasační stížnosti žalobkyně.

Rozhodnutím žalovaného ze dne 4. 3. 2002 nebyl žalobkyni udělen azyl. Žalobu proti tomuto rozhodnutí Městský soud v Praze zamítl dne 3. 4. 2003.

Proti rozsudku podala žalobkyně kasační stížnost. Kromě věcných důvodů, pro které – jak se domnívá – jí měl být azyl po právu udělen (vyhrožování mol-

davskou mafií v domovské zemi), uvedla dále, že neudělila souhlas s rozhodnutím ve věci samé bez nařízení jednání, a dovozovala z toho nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Soud doručoval stěžovatelce výzvu k vyjádření souhlasu či nesouhlasu s rozhodnutím věci bez nařízení jednání na přelomu února a března 2003 na adresu ubytovny v Praze 5, kde se však stěžovatelka již od srpna 2002 z důvodu vyplavení ubytovny při záplavách nezdržovala. Stěžovatelka totiž od této doby pobývala u paní Olgy P. v Praze 1. Výzva podle § 51 s. ř. s. tak byla doručována na místo, kde se stěžovatelka nezdržovala; nemohla proto být doručena ani v důsledku fikce, a lhůta pro vyjádření souhlasu či nesouhlasu s rozhodnutím věci Městským soudem v Praze bez nařízení jednání tak dosud neuplynula.

Nejvyšší správní soud kasační stížnosti vyhověl, rozsudek městského soudu zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

Vzhledem k tomu, že otázka místa, kde se stěžovatelka v průběhu řízení před Městským soudem v Praze zdržovala, byla klíčovou otázkou mimo jiné i pro posouzení včasnosti podání kasační stížnosti, byly v rámci postupu Městského soudu v Praze podle § 108 odst. 1 s. ř. s. opatřovány podklady pro rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Stěžovatelka v kasační stížnosti a v jejím doplnění tvrdila, že se v ubytovně v Praze 5 nezdržovala od srpna 2002, neboť ta byla v této době v souvislosti s povodněmi zničena a svoji činnost již neobnovila. Potvrzení od jejího bývalého provozovatele však nemůže předložit, neboť se jí nepodařilo jej kontaktovat. Stěžovatelka proto k provedení důkazu navrhla čestné prohlášení paní Olgy P., v němž se uvádí, že stěžova-

telka u ní skutečně na adrese v Praze 1 od srpna 2002 bydlí. Z vyjádření České pošty, s. p., provozního ředitelství obvodu Praha – západ, vyplývá, že stěžovatelka měla od 7. 3. 2003 na poště zřízenou dosílkou na adresu v Praze 1, avšak při doručování nyní napadeného rozsudku Městského soudu v Praze (podaného na poštu dne 8. 4. 2003) došlo k pochybení doručovatelky a zásilka byla namísto doslání uložena na poště. Z vyjádření žalovaného pak vyplývá, že ten nemá informace o místu, kde se stěžovatelka zdržovala. Pobyt stěžovatelky na adrese v Praze 1 eviduje až od 17. 7. 2003.

Z obsahu správního spisu vyplynulo, že stěžovatelka opustila zemi svého původu z obavy o svůj život. Stěžovatelčin manžel byl zabit mafií poté, co se s ní zapletl, a mafie začala vyhrožovat i stěžovatelce samotné. Stěžovatelka se o pomoc příslušných orgánů včetně policie nepokoušela – nemělo to dle jejího názoru význam, neboť tyto orgány jsou s organizovaným zločinem provázány. Poslechla přátele a ze země svého původu odjela. Žalovaný dospěl k závěru, že nejde o důvody, pro které by měl stěžovatelce udělit azyl, a proto jí azyl neudělil. Ze spisu městského soudu pak plyne, že stěžovatelka napadla rozhodnutí žalovaného opravným prostředkem, který byl po 1. 1. 2003 projednáván jako žaloba. Opravný prostředek byl podán dne 29. 4. 2002 u žalovaného, Vrchnímu soudu v Praze byl postoupen dne 29. 7. 2002; v opravném prostředku je uvedena adresa stěžovatelky na ubytovně v Praze 5. Stěžovatelka v tomto opravném prostředku namítala procesní pochybení, jichž se údajně dopustil žalovaný, a požadovala opětovné posouzení jí uváděných důvodů. Městský soud v Praze, který o věci podle právního stavu účinného po 1. 1. 2003 rozhodoval, žalobu zamítl.

Učinil tak bez nařízení jednání. Výzvu k vyslovení souhlasu s takovým postupem ze dne 17. 2. 2003 zaslal dne 20. 2. 2003 stěžovatelce na adresu v Praze 5. Zásilka obsahující tuto výzvu byla vrácena soudu dne 13. 3. 2003 a vyplývá z ní, že adresát v místě doručování nebyl zastížen; zásilka byla uložena na poště a nebyla vyzvednuta. Městský soud v Praze poté žalobu zamítl. Také rozsudek byl nejprve doručován dne 9. 4. 2003 na adresu v Praze 5, poté byl stěžovatelce doručen dne 12. 6. 2003 (na doručence je uvedena adresa v Praze 1). Tento rozsudek napadla stěžovatelka kasační stížností podanou osobně dne 24. 6. 2003.

Nejvyšší správní soud se především zaměřil na posouzení námitky nesprávného doručení výzvy k vyjádření souhlasu s rozhodnutím věci bez nařízení jednání podle § 51 s. ř. s., tj. nesplnění podmínek pro rozhodnutí věci bez jednání. Pokud by tato námitka byla shledána důvodnou, pak již jen toto konstatování musí vést ke zrušení napadeného rozhodnutí, neboť odnětí možnosti jednat před soudem by představovalo vadu řízení, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí. Zde Nejvyšší správní soud poznamenává, že soudní řád správní nepodřazuje odnětí možnosti jednat před soudem pod důvod podávaný z § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. (zmatečnost řízení), a je tak nutno tuto námitku subsumovat pod § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (nepřezkoumatelnost rozhodnutí spočívající v jiné vadě řízení, mohla-li mít tato vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé).

Stěžovatelka na straně jedné v kasační stížnosti tvrdí, že se od srpna 2002 nezdržovala na adrese uvedené v žalobě (v Praze 5), kam jí byly v průběhu řízení

před Městským soudem v Praze až do 12. 6. 2003 doručovány zásilky, a k provedení důkazu nabízí čestné prohlášení osoby, u níž se údajně od srpna 2002 zdržuje. Na straně druhé nenabízí soudu důkaz o tom, že by změnu adresy, na níž se nově zdržovala, žalovanému či soudu sdělila. Žalovaný eviduje stěžovatelčin pobyt na nově uváděné adrese až od 17. 7. 2003, tedy až poté, kdy si stěžovatelka skutečně nyní napadaný rozsudek převzala, a z obsahu soudního spisu pak nevyplývá, že by soud nově uváděnou adresu z jakéhokoli zdroje zjistil; nevyplývají z něj ostatně ani důvody a okolnosti doručování rozsudku stěžovatelce dne 12. 6. 2003 s uvedením údaje o adresátovi na adrese v Praze 1. Nejvyšší správní soud tak má k dispozici stěžovatelčino tvrzení o změně adresy, na níž se údajně zdržovala, a to již od srpna 2002, písemné prohlášení osoby, u níž od srpna 2002 stěžovatelka bydlela, přiznání pochybení držitele poštovní licence při doručování, avšak toliko ve vztahu k doručování rozsudku, a nikoli výzvy podle § 51 s. ř. s., a potvrzení držitele poštovní licence o tom, že dle vůle stěžovatelky mělo být doručováno na adresu do Prahy 1, avšak i zde toliko v době doručování rozsudku, a nikoli výzvy podle § 51 s. ř. s. Kromě toho je v soudním spisu založena doručenka (jako součást nedoručené zásilky obsahující výzvu podle § 51 s. ř. s. ze dne 17. 2. 2003), z níž sice nevyplývá, že by se stěžovatelka v místě doručování nezdržovala, avšak která svými obsahovými náležitostmi nesplňuje podmínky podávané z § 50e o. s. ř.*) pro to, aby jí bylo možno považovat za veřejnou listinu [již proto, že doručenka neobsahuje jméno doručovatele podle § 50e odst. 1 písm. f) o. s. ř.]. Hodnotí-li tedy Nejvyšší správní soud všechny právě

*) Ve znění před novelou občanského soudního řádu provedenou zákonem č. 555/2004 Sb.

uvedené skutečnosti v jejich kontextu, aniž by z hlediska doručení výzvy podle § 51 s. ř. s. a jejich účinků pro posouzení možnosti rozhodnout věc Městským soudem v Praze bez nařízení jednání mohl za rozhodný považovat fakt, zda stěžovatelka žalovanému a soudu sdělila změnu místa, na kterém se zdržuje, a zda ohlásila ubytování mimo pobytové středisko orgánům cizinecké policie či nikoli, a pokud tak neučinila, jaká ustanovení zvláštních právních předpisů tímto postupem porušila, dospívá k závěru, že zaslal-li Městský soud v Praze výzvu k vyslovení souhlasu podle § 51 s. ř. s. ze dne 17. 2. 2003 stěžovatelce na adresu do Prahy 5, pak doručoval na místo, na kterém se fakticky nezdržovala. Konstantní stěžovatelčino tvrzení o tom, že se od srpna 2002 v místě, kam jí byla výzva doručována, nezdržovala, čestné prohlášení osoby, u níž od tohoto období stěžovatelka bydlí, marný pokus samotného Nejvyššího správního soudu telefonicky či elektronickou poštou kontaktovat ubytovnu, jejíž činnost dle stěžovatelčina tvrzení nebyla od srpna 2002 obnovena, vyjádření živnostenského odboru Úřadu městské části Praha 16 – Radotín k dotazu Nejvyššího správního soudu, podle něhož je provozovna ubytovny od povodní v roce 2002 nefunkční a je určena k demolici, a vyjádření držitele poštovní licence, v němž je potvrzena stěžovatelčina vůle nechat si od března 2003, tj. pro období bezprostředně navazující na to období, v němž byl uskutečněn pokus o doručení výzvy podle § 51 s. ř. s., dosílat poštu na nově uváděnou adresu, nevyvolává potřebu dalšího dokazování místa stěžovatelčina skutečného pobytu.

Přestože tedy nelze přičítat bezprostředně k tíži Městského soudu v Praze,

že zásilku obsahující výzvu podle § 51 s. ř. s. stěžovatelce adresoval do místa, na kterém se stěžovatelka zdržovat měla a ohledně něhož neměl v době doručování této zásilky jakýchkoli pochyb, že se tam také zdržuje, musí Nejvyšší správní soud uzavřít, že rozhodl-li soud I. stupně, aniž stěžovatelce dal řádně možnost jednat před soudem, nelze takový proces za situace, kdy nebyly splněny zákonem stanovené podmínky pro rozhodnutí věci bez nařízení jednání, shledat spravedlivým. Účastníku nelze upřít právo na veřejné projednání jeho věci v jeho přítomnosti včetně možnosti vyjádřit se k věci, jak je mu garantováno článkem 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. K takovému závěru Nejvyšší správní soud dospívá s přihlédnutím k rozhodovací praxi Ústavního soudu, přičemž poukazuje například na jeho nálezy sp. zn. I. ÚS 57/94 ze dne 2. 2. 1995 nebo sp. zn. IV. ÚS 97/94* ze dne 20. 2. 1995, v nichž judikované názory lze v obecné rovině beze zbytku aplikovat i na právní věc projednávanou a rozhodovanou podle právního stavu účinného po 1. 1. 2003.

Rozhodnutí věci bez nařízení jednání za situace, kdy výzva k vyslovení souhlasu s takovým postupem podle § 51 s. ř. s. nebyla stěžovatelce řádně doručena, představuje vadu řízení, jež se dotýká samotné zákonnosti nyní napadaného rozsudku. Této námitce tedy Nejvyšší správní soud přisvědčil, v této části shledal kasační stížnost důvodnou a tato skutečnost je sama o sobě důvodem pro zrušení rozsudku. Aniž se tedy Nejvyšší správní soud zabýval ostatními stěžovatelčinými námitkami, rozsudek Městského soudu v Praze podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

(om)

* Publikován jako č. 12/1995 Sb. ÚS.

Kompetenční spory: nařízení předběžného opatření spočívajícího v omezení dispozice s pozemkem

k § 11 odst. 2 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku (v textu též „zákon o půdě“)

Rozhodnout o návrhu na nařízení předběžného opatření ve věci bezúplatného převodu náhradních pozemků do vlastnictví oprávněných osob podle § 11 odst. 2 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, náleží do pravomoci soudu.

(Podle usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 24. 11. 2004, čj. Konf 80/2003-8)

Prejudikatura: Soudní judikatura z oblasti práva občanského, obchodního a pracovního č. 107/2000, sv. 10.

Věc: Spor o pravomoc mezi Ministerstvem zemědělství – Pozemkovým úřadem Cheb a Okresním soudem v Chebu, za účasti žalobkyně Marty H. v M. a žalovaného Pozemkového fondu České republiky, ve věci nařízení předběžného opatření spočívajícího v omezení dispozice s pozemkem.

Dne 21. 7. 2003 se obrátilo Ministerstvo zemědělství – Pozemkový úřad Cheb na zvláštní senát s návrhem na zahájení řízení o kompetenčním sporu, který vznikl mezi ním a Okresním soudem v Chebu ve věci žaloby žalobkyně Marty H. proti žalovanému Pozemkovému fondu ČR o nařízení předběžného opatření spočívajícího v zákazu dispozice s nemovitostí.

Ze spisu vyplynuly tyto skutečnosti: žalobkyně podala dne 15. 8. 2000 u Okresního soudu v Chebu návrh na nařízení předběžného opatření, jímž by soud žalovanému uložil neučinit žádný úkon, kterým by bylo změněno vlastnictví státu k pozemku p. č. 16 v katastrálním území Ú., omezena vlastnická práva státu k tomuto pozemku nebo byl tento pozemek zatížen závazky, a to až do doby rozhodnutí Ministerstva zemědělství o stížnosti žalobkyně na postup Pozem-

kového fondu České republiky (dále jen „pozemkový fond“) při přidělování náhradních pozemků podle zákona o půdě.

Okresní soud v Chebu zastavil řízení o vydání předběžného opatření svým usnesením ze dne 22. 11. 2000, neboť projednávaná věc nespadá podle jeho názoru do pravomoci soudů v občanském soudním řízení; zároveň vyslovil, že věc bude po právní moci usnesení postoupena Okresnímu pozemkovému úřadu v Chebu. V odůvodnění rozhodnutí poukázal na to, že žalobkyně se domáhala vydání předběžného opatření z důvodu vypořádání svých restitučních nároků, které zčásti nemohly být uspokojeny přímým vydáním nemovitosti podle § 6 odst. 1 zákona o půdě. Náhradní plnění, kterým tyto nároky měly být uspokojeny, se však provádí podle § 11 odst. 2 tohoto zákona, a nejde tedy o věc

vyplývající z občanskoprávních, pracovních, rodinných, družstevních nebo obchodních vztahů (§ 7 odst. 1 občanského soudního řádu). Pravomoc soudu k projednání a rozhodnutí sporů vznikajících při uspokojování restitučních nároků náhradním plněním podle § 11 odst. 2 zákona o půdě by musela být stanovena zákonem; zákon o půdě nicméně takovou pravomoc nezakládá. Naopak podle § 12 písm. a) zákona č. 284/1991 Sb. je dána pravomoc vykonávat činnost podle zákona o půdě, popřípadě podle dalších zvláštních předpisů, okresnímu pozemkovému úřadu.

Okresní pozemkový úřad v Chebu vrátil věc svým přípisem ze dne 26. 3. 2001 Okresnímu soudu v Chebu. Uvedl, že zákon č. 284/1991 Sb. sice zakládá pravomoc pozemkových úřadů vykonávat činnost podle zákona o půdě, avšak nikoli v celém rozsahu: výkon některých činností svěřují ustanovení zákona č. 284/1991 Sb. i jiným subjektům (okresním či krajským soudům, povinným osobám apod.). Ustanovení § 11 odst. 2 zákona o půdě pak výslovně uvádí, že náhradní pozemky převede oprávněné osobě pozemkový fond. Pozemkový úřad není oprávněn zasahovat do jednání mezi oprávněnou osobou a pozemkovým fondem, a závěr o jeho pravomoci rozhodovat v projednávané věci je tak nesprávný.

Okresní soud v Chebu reagoval přípisem ze dne 29. 1. 2003, v němž konstatoval, že postup okresního pozemkového úřadu nemá oporu v zákoně, a vrátil věc Ministerstvu zemědělství – Pozemkovému úřadu Cheb, na nějž působnost tohoto správního orgánu přešla. Ministerstvo zemědělství – Pozemkový úřad Cheb jako navrhovatel pak předložilo věc k rozhodnutí zvláštnímu senátu.

Zvláštní senát dospěl k závěru, že příslušný vydat rozhodnutí je soud.

Z odůvodnění:

Při řešení vzniklého sporu o pravomoc mezi Ministerstvem zemědělství – Pozemkovým úřadem Cheb a Okresním soudem v Chebu se zvláštní senát řídil následující úvahou:

Pravomoci pozemkových úřadů, resp. okresních pozemkových úřadů, při rozhodování podle zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, byly podle názoru okresního soudu v době jeho rozhodování obecně stanoveny v § 12 písm. a) zákona č. 284/1991 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech, podle nějž okresní pozemkové úřady vykonávají činnost podle zákona o půdě, popřípadě podle dalších zvláštních předpisů. Obdobná formulace je obsažena i v § 20 odst. 1 písm. a) zákona č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech a o změně zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, jímž byl s účinností k 1. 1. 2003 zrušen zákon právě citovaný.

Okresní soud popírá svou pravomoc ve věci rozhodovat proto, že v ustanovení § 12 písm. a) zákona č. 284/1991 Sb. spatřuje obecně založenou pravomoc pozemkových úřadů k rozhodování podle zákona o půdě. Tak tomu však není. Pozemkový úřad je sice orgánem, který postupuje podle zákona o půdě nejčastěji; tento zákon nicméně vždy výslovně přiřazuje konkrétní pravomoci k rozhodování – resp. stanoví povinnosti – při jednotlivých úkonech podle zákona o půdě jak pozemkovým úřadům, tak i jiným subjektům (příslušnému orgánu státní správy republiky – § 6 odst. 6; příslušnému ústřednímu orgánu státní správy republiky – § 17 odst. 6; pozemkovému fon-

du – § 11 odst. 2, § 17 odst. 3, § 18a; soudu, jak bude pojednáno níže), a neobsahuje žádnou obecnou klauzuli, která by pozemkovým úřadům přikazovala rozhodovat ve sporech a jiných právních věcech plynoucích ze zákona o půdě všude tam, kde zákon nesvěřuje tuto pravomoc jinému subjektu. Ustanovení § 12 písm. a) zákona č. 284/1991 Sb. takovou klauzulí není. Zákon č. 284/1991 Sb., jak vyplývá z jeho § 1, vymezujícího účel tohoto zákona, jednak upravoval řízení o pozemkových úpravách a dále zřízení a funkci pozemkových úřadů; v části druhé (označené nadpisem Pozemkové úřady) pak v § 11 stanovil soustavu pozemkových úřadů (tvořenou okresními pozemkovými úřady a ústředním pozemkovým úřadem), v následných § 12 a § 13 vymezoval působnost okresních pozemkových úřadů a ústředního pozemkového úřadu. Ustanovení § 12 tedy jako celek vymezuje působnost, k níž je pozemkový úřad povolán; jeho písmeno a) pak obecně odkazuje na působnost pozemkového úřadu podle zákona o půdě, normativního významu však nabývá pouze ve spojení s ustanoveními zákona o půdě, která konkrétní pravomoc pozemkového úřadu zakládají (§ 4a, § 9 odst. 2 a 5, § 19 odst. 2). Jinak řečeno, pozemkovým úřadům náleží pravomoc k rozhodování, popř. k dalším činnostem podle zákona o půdě, pouze v rozsahu, v jakém ji zakládá zákon o půdě. Ustanovení § 12 písm. a) zákona č. 284/1991 Sb. tuto skutečnost pouze deklaruje, aniž by jakkoliv tuto působnost rozšiřovalo či naopak zužovalo. Okresní soud se tedy mýlil, dovozoval-li pravomoc pozemkového úřadu k rozhodování o právní věci žalobkyně z § 12 písm. a) zákona č. 284/1991 Sb.; nezakládá ji však ani § 20 odst. 1 písm. a) zákona č. 139/2002 Sb.

Okresní soud se rovněž mýlí, má-li za to, že postup podle § 11 odst. 2 zákona o půdě není věcí vyplývající z občansko-právních, pracovních, rodinných, družstevních nebo obchodních vztahů a že pravomoc soudu by byla dána pouze tehdy, pokud by byla příslušným zákonem výslovně založena. Toto ustanovení je součástí zákona o půdě, který upravuje mj. i četné vztahy vznikající mezi pozemkovým úřadem a oprávněnou osobou ve správním řízení; z toho však neplyne, že postup podle § 11 odst. 2 zákona o půdě se děje ve správním řízení. Citované ustanovení upravuje postup pozemkového fondu, tedy subjektu od pozemkového úřadu odlišného. Zatímco pozemkový úřad jako správní orgán schvaluje dohody o vydání nemovitosti, resp. rozhoduje o vlastnictví oprávněné osoby k nemovitosti (§ 9 odst. 2, 4 zákona o půdě), a činí tak ve správním řízení, pozemkový fond – který je právnickou osobou zřízenou zákonem za účelem správy majetku státu a jeho převodu na jiné osoby – převádí bezúplatně náhradní pozemky do vlastnictví oprávněných osob v případě, že pozemky, na něž tyto osoby uplatnily nárok podle zákona o půdě, nelze vydat. Převod náhradních pozemků přitom není rozhodováním ve správním řízení [k tomu srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 10. 5. 2000, sp. zn. 24 Cdo 212/2000^{*)}]. Je tu tedy dána nejen různost subjektů (pozemkový úřad – pozemkový fond), nýbrž též kvalitativní odlišnost postupů, kterými tyto subjekty vykonávají pravomoci či naplňují povinnosti stanovené jim zákonem. Zakládá-li toto ustanovení povinnost pozemkového fondu vůči oprávněné osobě, je třeba hodnotit skutečnou povahu právního vztahu mezi těmito dvěma subjekty bez ohledu na to, že zákon, který takovému vztahu dá-

^{*) Publikováno in: *Soudní judikatura z oblasti práva občanského, obchodního a pracovního* č. 107/2000, sv. č. 10.}

vá vzniknout, upravuje i vztahy mezi správním orgánem a oprávněnou osobou.

Vztah mezi pozemkovým fondem a oprávněnou osobou není vztahem mocenským: pozemkový fond v něm není oprávněn rozhodovat o právech a povinnostech oprávněné osoby bez ohledu na její vůli. Náhradní pozemek se převádí na oprávněnou osobu na základě dohody mezi ní a pozemkovým fondem; převod je tak podmíněn souhlasem oprávněné osoby, která nemůže být k uskutečnění převodu nucena. To, jaký pozemek bude převeden, však záleží na možnostech pozemkového fondu, nikoli na přání oprávněné osoby: pozemkový fond je totiž v tomto vztahu dlužníkem a v případě, že existuje více způsobů splnění závazku, má právo volby dlužník (§ 561 odst. 1 občanského zákoníku). Oprávněná osoba se tak nemůže domáhat vydání konkrétního pozemku, který si sama vybrala (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 1. 1997, sp. zn. 2 Cdo 522/96, či rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 29. 2. 2000, sp. zn. 35 Co 4/2000).*) Nemá-li oprávněná osoba zájem o žádný z pozemků nabízených jí pozemkovým fondem, náleží jí finanční náhrada dle § 16 odst. 1 zákona o půdě.

Vztah mezi pozemkovým fondem a oprávněnou osobou je charakterizován rovností obou subjektů. Žádná ze stran tohoto vztahu nemůže druhé straně jednostranně vnutit svou vůli; zákon naopak předpokládá, že strany budou formovat podobu vzájemného vztahu dohodou. Vztah, na jehož utváření se obě strany podílejí stejnou měrou, je vztahem soukromoprávním, v daném případě občanskoprávním; k projednávání a rozhodování sporů a jiných právních věcí plynoucích

z takového vztahu jsou příslušné soudy, pokud jejich rozhodování zvláštní zákon výslovně nesvěčuje jiným orgánům (§ 7 odst. 1 občanského soudního řádu). Jestliže proto zákon o půdě ve vztahu k vydání náhradních pozemků podle § 11 odst. 2 uvedeného zákona rozhodovací pravomoc pozemkových úřadů ani jiných orgánů nezakládá, náleží rozhodnout o věci do pravomoci soudu v občanském soudním řízení. Proto zvláštní senát vyslovil, že rozhodnout o věci přísluší soudu.

Samotný zákon o půdě výslovně svěčuje řešení četných sporných situací soudu. Soudy v občanském soudním řízení tak rozhodují například o vlastnickém právu k nemovitosti ve vlastnictví fyzické osoby (§ 8 odst. 1), o nárocích vůči jiným oprávněným osobám, jimž byla vydána nemovitost (§ 13 odst. 2), o náhradě za takovou nemovitost, případně o zrušení smlouvy, jíž byla nemovitost zcizena (§ 8 odst. 4), o způsobu náhrady za majetek dle § 14 a § 15 zákona o půdě (§ 16 odst. 6), o náhradě živého a mrtvého inventáře (§ 20 odst. 3), o převodu stavby vlastníkovi pozemku (§ 22 odst. 7). Skutečnost, že tyto případy rozhodovací pravomoci soudů jsou v zákoně o půdě výslovně uvedeny, však neznamená, že v jiných situacích vzniklých při výkonu práv a povinností podle zákona o půdě soudy rozhodovat nemají. Pravomoc soudů k rozhodování v občanském soudním řízení se odvíjí od povahy právního vztahu: je-li tento vztah vztahem občanskoprávním, pracovním, rodinným či obchodním, postačí k založení pravomoci soudu – nejedná-li se o věci, v nichž lze řízení zahájit i bez návrhu – aby jedna ze stran vztahu vyjádřila vůli k řešení sporu ze vztahu vzniklého. Pra-

*) *Nepublikováno. Stejný názor však Nejvyšší soud vyjádřil i v rozhodnutí ze dne 18. 1. 2001, sp. zn. 26 Cdo 1478/2000 (Soubor rozhodnutí Nejvyššího soudu, sv. 1, č. C 54).*

vomoc soudu k řešení takového sporu není třeba výslovně uvádět v zákoně: tak je tomu jen u „jiných věcí“ ve smyslu § 7 odst. 3 občanského soudního řádu; takovou věcí však věc žalobkyně není.

Zvláštní senát zruší v souladu s § 5 odst. 3 zákona č. 131/2002 Sb. rozhodnutí, kterým strana kompetenčního sporu po-

přela svou pravomoc o věci rozhodovat, ačkoliv podle rozhodnutí zvláštního senátu je vydání rozhodnutí ve věci uvedené v návrhu na zahájení řízení v její pravomoci. Dalším výrokem proto zvláštní senát zrušil usnesení okresního soudu, který výroku, jímž byla kompetence určena, odporuje.

(škr)

484

Dualismus práva: zavedení nucené správy

k § 28b – § 28f zákona č. 87/1995 Sb., o spotřebních a úvěrních družstvech a některých opatřeních s tím souvisejících a o doplnění zákona ČNR č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, ve znění zákona č. 100/2000 Sb. (v textu též „zákon o spotřebních a úvěrních družstvech“)

k § 46 odst. 2 a § 68 písm. b) soudního řádu správního
k čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (český překlad vyhlášen pod č. 209/1993 Sb.)

I. Příslušný vydat rozhodnutí o žalobě proti rozhodnutí o zavedení nucené správy podle zákona č. 87/1995 Sb., o spotřebních a úvěrních družstvech a některých opatřeních s tím souvisejících, včetně jmenování nuceného správce je soud ve správním soudnictví.

II. Nelze bez dalšího klást rovnítko mezi pojem „rozhodnutí o občanských právech nebo závazcích“ ve smyslu článku 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a pojmem „rozhodnutí ve věcech soukromoprávních“.

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, čj. 6 A 40/2002-96)

Věc: Družstevní záložna P. proti Ministerstvu financí o zavedení nucené správy.

Žalobou doručenou Vrchnímu soudu v Praze dne 25. 3. 2002 se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 10. 2001, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce a bylo potvrzeno rozhodnutí Úřadu pro dohled nad družstevními záložnami ze dne 12. 7. 2001 o opakovaném zavedení nucené správy v Družstevní záložně P.

Vrchní soud v Praze věc do konce roku 2002 neskončil, a proto ji k dokončení řízení převzal Nejvyšší správní soud (§ 132 s. ř. s.).

Usnesením ze dne 7. 6. 2004 byla věc podle ustanovení § 17 odst. 1 s. ř. s. předložena rozšířenému senátu. Sedmý senát Nejvyššího správního soudu, který věc

projednával, totiž při předběžné poradě dospěl k právnímu názoru odlišnému od názoru, který Nejvyšší správní soud dosud zastával (např. ve věci sp. zn. 6 A 8/2001). Jde o právní otázku, zda žalobou napadené rozhodnutí správního orgánu je soukromoprávní či veřejnoprávní povahy.

Rozšířený senát dospěl k závěru, že příslušný rozhodnout o žalobě proti rozhodnutí o zavedení nucené správy je soud ve správním soudnictví. Rozšířený senát zároveň věc vrátil postupujícímu senátu k dalšímu projednání a rozhodnutí.

Z odůvodnění:

Rozšířený senát posoudil věc (spornou právní otázku) takto:

Povaha rozhodnutí o zavedení nucené správy – v tomto případě podle zákona č. 87/1995 Sb., o spotřebních a úvěrních družstvech a některých opatřeních s tím souvisejících a o doplnění zákona České národní rady č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů – včetně jmenování nuceného správce má zásadní procesní význam pro rozhodnutí, zda věc náleží do pravomoci soudů ve správním soudnictví [§ 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], nebo do pravomoci soudů v občanském soudním řízení (§ 7 a část pátá občanského soudního řádu). Dosud zastávaný názor Nejvyššího správního soudu o právní povaze takového rozhodnutí (např. ve zmíněné věci sp. zn. 6 A 8/2001) vycházel z toho, že se jedná o rozhodnutí ve věci veřejnoprávní. Tento názor nebyl podrobněji zdůvodněn, vyplývá však již z toho, že Nejvyšší správní soud tyto věci ve správním soudnictví projednával a rozhodoval o podaných žalobách.

K posouzení soukromoprávního či veřejnoprávního charakteru rozhodnutí

o zavedení nucené správy podle ustanovení § 28b až § 28f zákona č. 87/1995 Sb. se nabízejí různé cesty: především použití teorie zájmové, teorie mocenské, teorie organické či metody právního regulování. Žádná z nich však není natolik spolehlivá, aby vždy dokázala poskytnout odpověď na položenou otázku v každém konkrétním případě. K vyřešení této sporné otázky přichází v úvahu, vzhledem k charakteru dotyčného rozhodnutí, použití především mocenské teorie.

Podle této 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 předvídá, autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech fyzických a právnických osob. V tomto případě Úřad pro dohled nad družstevními záložnami (a v druhém stupni správního řízení žalovaný) autoritativně, často proti vůli družstevní záložny, rozhoduje o zavedení nucené správy a jmenování nuceného správce. Pro samotný charakter tohoto veřejnoprávního rozhodnutí není podstatné, že řada důsledků vyplývajících z tohoto rozhodnutí má soukromoprávní charakter. Tak je tomu především u oprávnění nuceného správce jednat jak uvnitř družstevní záložny, tak i navenek.

Pokud se týká dalších zmíněných teorií, nelze z nich jednoznačně dovodit opačný závěr.

Pro úplnost je nutno se vypořádat s otázkou, zda pojem „soukromoprávní“, především pro účely stanovení pravomoci soudů ve správním soudnictví a v řízení ve věcech občanskoprávních, není totožný s pojmem „občanská práva a závazky“ ve smyslu článku 6 odst. 1 Úmluvy

o ochraně lidských práv a základních svobod. Podle tohoto ustanovení má každý právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu.

Posouzení otázky členění rozhodnutí správních orgánů na rozhodnutí ve věcech veřejnoprávních a soukromoprávních je otázkou vnitřního práva každého státu. Naproti tomu Evropský soud pro lidská práva (např. viz. König proti Německu, 1978, Baraona proti Portugalsku, 1987, Malige proti Francii, 1998) opakovaně vyslovil princip „autonomie“ pojmů ve smyslu článku 6 odst. 1 Úmluvy. Tak např. ve věci König proti Německu tento soud konstatoval, že pro zodpovězení otázky, zda se ně-

jaký spor týká určení občanského práva, má význam pouze povaha příslušného práva; není důležité, že se řízení týkají správních aktů přijatých příslušnými orgány v rámci výkonu veřejné moci nebo že probíhají před správními soudy. Nelze tedy bez dalšího klást rovnítko mezi pojem „rozhodnutí o občanských právech nebo závazcích“ a pojem „rozhodnutí ve věci soukromoprávní“ v uvedeném smyslu.

Ze všech těchto důvodů bylo vysloveno, že příslušný vydat rozhodnutí o žalobě proti rozhodnutí žalovaného je soud jednajícím ve správním soudnictví. Zároveň bylo rozhodnuto, že se věc vrací k dalšímu projednání a rozhodnutí sedmému senátu, který rozhodne v souladu s právním názorem rozšířeného senátu vyjádřeným v tomto usnesení.

(*oda*)

485

Kompetenční spory: pohledávky popřené v konkursním řízení; rozhodný právní a skutkový stav

k § 23 a § 24 zákona č. 328/1991 Sb., o konkursu a vyrovnání, v původním znění a ve znění zákonů č. 12/1998 Sb. a č. 105/2000 Sb.

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

I. Rozhodování ve sporu o pravost pohledávky vzniklé z titulu úroku z prodlení z nezaplaceného cla, popřené v konkursním řízení, náleželo správnímu orgánu podle speciální úpravy § 23 odst. 2 zákona č. 328/1991 Sb., o konkursu a vyrovnání, a to až do účinnosti novely provedené zákonem č. 105/2000 Sb. Po této novele, která stanovila napříště pro rozhodování těchto sporů výlučnou pravomoc konkursního soudu, náleží věc do pravomoci soudu, a to i v řízeních zahájených před účinností novely; její přechodná ustanovení na tento případ nedopadají.

II. Zvláštní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, rozhoduje o kompetenčním sporu podle skutkového a právního stavu existujícího ke dni, kdy o věci rozhoduje.

(*Podle usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 24. 11. 2004, čj. Konf 3/2003-18*)

Věc: Spor o pravomoc mezi Ministerstvem financí – Generálním ředitelstvím cel a Městským soudem v Praze (dříve Krajským obchodním soudem v Praze) ve věci žaloby o určení existence pohledávky.

U bývalého Krajského obchodního soudu v Praze dne 23. 2. 1998 napadla žaloba, v níž se žalobce (Česká republika – Celní ředitelství Praha) domáhal určení existence pohledávky popřené Ing. Vítězslavem V., správcem konkursní podstaty úpadce společnosti V., spol. s r. o., a to ve výši 275 693 Kč, představující úrok z prodlení z nedoplatku cla vyměřeného ve výši 656 772 Kč za dovoz zboží.

Žalobce tuto svou pohledávku přihlásil v konkursním řízení vedeném Krajským obchodním soudem v Praze ve věci prohlášení konkursu na majetek společnosti V. Správce konkursní podstaty tuto pohledávku popřel s tím, že vznikla více než tři roky před prohlášením konkursu. Žalobce se tedy u Krajského obchodního soudu v Praze domáhal incidenční žalobou určení, že jeho konkursní pohledávka ve výši 275 693 Kč je po právu a v konkursu vedeném proti úpadci V. patří do II. třídy.

Krajský obchodní soud v Praze řízení o této žalobě usnesením ze dne 11. 12. 1998 zastavil s tím, že po právní moci usnesení bude věc postoupena příslušnému správnímu orgánu, kterým je „Generální ředitelství cel ČR“. V odůvodnění svého rozhodnutí uvedl, že konkursní věřitelé pohledávek, které zůstaly sporné, se mohou domáhat určení svého práva (§ 23 odst. 2 zákona č. 328/1991 Sb., o konkursu a vyrovnání, ve znění účinném k datu vydání tohoto usnesení). Nejde-li o věc patřící do pravomoci soudu, rozhodne o pravosti pohledávky příslušný správní orgán.

Orgán takto označený (Ministerstvo financí – Generální ředitelství cel) se ne-

považoval za kompetentní o věci rozhodnout a dne 10. 8. 2001 se obrátil na Vrchní soud v Praze s návrhem na řešení sporu o pravomoc podle tehdy platného a účinného ustanovení § 8a o. s. ř., který vznikl mezi ním a Městským soudem v Praze (dříve Krajským obchodním soudem v Praze).

Řízení u vrchního soudu nebylo do 31. 12. 2002 skončeno a věc převzal podle § 6 zákona č. 131/2002 Sb. k dokončení zvláštní senát.

Po odstranění některých nedostatků a nejasností návrhu zvláštní senát rozhodl tak, že příslušný o věci rozhodnout je soud; současně zrušil usnesení Krajského obchodního soudu v Praze o zastavení řízení.

Z odůvodnění:

V opraveném návrhu na řešení kompetenčního sporu správní úřad upřesnil, že jde o spor o určení existence pohledávky, kterou představují úroky z prodlení z nezaplaceného celního dluhu. Dodal, že správní úřad i přes rozhodnutí obchodního soudu o příslušnosti ve věci dosud nerozhodl, neboť se nejedná o celní řízení. Argumentoval tím, že zákonem č. 105/2000 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 328/1991 Sb., o konkursu a vyrovnání, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, byla v § 24 odst. 1 nově upravena výlučná pravomoc konkursního soudu rozhodovat spory o nárok, výši nároku a právní důvod pohledávek popřených správcem konkursní podstaty. Přechodná ustanovení obsažená v čl. II novelizujícího

zákona umožňují postupovat podle novelizovaných ustanovení i u řízení zahájených před jeho účinností, to je před datem 1. 5. 2000.

Rovněž žalobce (Česká republika – Celní ředitelství Praha) ve svém vyjádření k návrhu na řešení kompetenčního sporu upozornil na zákon č. 105/2000 Sb. a na jeho přechodná ustanovení a vyslovil závěr, že rozhodnout ve věci by měl soud. K témuž závěru, ač z jiných důvodů, spočívajících v požadavku na nestranném rozhodování těchto sporů, ve svém vyjádření dospěl i žalovaný.

Při řešení vzniklého sporu o pravomoc mezi správním úřadem a obecným soudem se zvláštní senát řídil následující úvahou:

Pohledávka žalobce vůči dlužníkovi V. vznikla v důsledku nezaplacení cla ve lhůtě splatnosti. Jestliže poté žalobce po prohlášení konkursu na majetek dlužníka přihlásil svoji pohledávku do konkursu, je třeba právní věc posoudit z hlediska zákona č. 328/1991 Sb., o konkursu a vyrovnání.

Právní úprava obsažená v ustanovení § 23 odst. 2 zákona č. 328/1991 Sb., o konkursu a vyrovnání (ve znění před novelou provedenou zákonem č. 105/2000 Sb.), světovala pravomoc rozhodovat spory o pravost, pořadí a výši popřených pohledávek jednak soudu a jednak, nepatřila-li věc do pravomoci soudu, rozhodoval o pravosti a výši pohledávek příslušný správní orgán; o takový případ v dané věci šlo. Spor o pravomoc k rozhodnutí této věci, jejímž předmětem je incidenční žaloba o určení pravosti pohledávky ve výši 275 693 Kč vzniklé z titulu úroku z prodlení z nezaplaceného cla, byl vyvolán aplikačními problémy, které bránily správnímu orgánu o incidenční žalobě

rozhodnout, neboť tehdejší procesní úprava to neumožňovala.

Tyto problémy vyřešila novela zákona o konkursu a vyrovnání, provedená zákonem č. 105/2000 Sb., která nabyla účinnosti dne 1. 5. 2000. Novela stanovila výlučnou pravomoc konkursního soudu rozhodovat všechny spory o nárok, výši nároku a právní důvod popřených pohledávek. Přechodná ustanovení obsažená v čl. II citované novely stanovila, že podle novelizovaných ustanovení se postupuje – až na některé výjimky, o něž však v dané věci nejde – i u řízení zahájených před její účinností.

Zvláštní senát vychází ze skutkového a právního stavu, který tu je v době jeho rozhodování.

Z vyložených důvodů proto rozhodl tak, že k vyřízení věci je příslušný soud.

Zvláštní senát podle § 5 odst. 3 zákona č. 131/2002 Sb. zruší rozhodnutí, kterým strana kompetenčního sporu popřela svou pravomoc o věci rozhodovat, ačkoliv podle rozhodnutí zvláštního senátu je vydání rozhodnutí ve věci uvedené v návrhu na zahájení řízení v její pravomoci. Dalším výrokem proto zvláštní senát zrušil usnesení bývalého Krajského obchodního soudu v Praze, které odporuje výroku, jímž byla kompetence soudů určena. Po zrušení zmíněného usnesení bude v řízení pokračovat Městský soud v Praze, který převzal agendu, práva a závazky Krajského obchodního soudu v Praze (čl. II přechodných ustanovení zákona č. 215/2000 Sb., kterým se mění zákon č. 436/1991 Sb., o některých opatřeních v soudnictví, o volbách přísedících, jejich zproštění a odvolání z funkce a o státní správě soudů České republiky, ve znění pozdějších předpisů).
(aza)

Řízení před soudem: kasační stížnost proti neustanovení zástupce

k § 35 odst. 7, § 103 odst. 1 písm. d) a § 105 odst. 2 soudního řádu správního

V řízení u Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti proti usnesení krajského soudu o zamítnutí návrhu na ustanovení zástupce žalobců není důvodem pro odmítnutí kasační stížnosti nedostatek právního zastoupení (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2004, čj. 6 Azs 27/2004-41)

Věc: A) Janna F., B) nezl. Philippe F. a C) nezl. Stepan F. (Ruská federace) proti Ministerstvu vnitra o udělení azylu, o kasační stížnosti žalobců.

V žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 6. 2003 požádali žalobci o ustanovení bezplatného zástupce z řad advokátů, protože nemají žádný příjem.

Městský soud v Praze zamítl tento návrh žalobců usnesením ze dne 31. 10. 2003 napadeným kasační stížností, neboť jednou z podmínek pro ustanovení zástupce podle § 35 odst. 7 s. ř. s. je skutečnost, že je ustanovení zástupce třeba k ochraně práv žadatele. Podle názoru soudu však tato podmínka nebyla splněna, neboť stěžovatelé v souladu s poučením správního orgánu využili svého oprávnění domáhat se přezkoumání rozhodnutí žalovaného soudem a jimi podaný opravný prostředek má zákonem požadované náležitosti, zejména návrh obsahuje označení napadeného rozhodnutí, důvody a námitky, které žalobce k podání opravného prostředku vedly, a obsahuje i návrh výroku rozsudku. Podle názoru soudu tak žalobci svými vlastními úkony učinili vše, co mohli podle právních předpisů učinit k ochraně svých práv, neboť se na soud obrátili dostatečně kvalifikovaným způsobem. Městský soud v Praze má dále za to, že další zákonem stanovená podmínka pro

osvobození od soudních poplatků, a to majetkové a osobní poměry žalobců, byla naplněna.

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

Z odůvodnění:

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel podle § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem. V dané věci nejsou žalobci (stěžovatelé) zastoupeni advokátem a sami rovněž nemají právnické vzdělání. Povaha rozhodnutí, proti němuž kasační stížnost směřuje, však vylučuje, aby v posuzované věci bylo možno nedostatek podmínky povinného zastoupení považovat za překážku, jež by bránila vydání rozhodnutí, jímž se řízení o kasační stížnosti končí. Je-li předmětem přezkumu rozhodnutí, jímž nebylo vyhověno žádosti účastníka o ustanovení zástupce z řad advokátů, trvání na podmínce povinného zastoupení by vedlo k vlastnímu popření cíle, jež účastník podáním žádosti sledoval, a k popření vlastního smyslu řízení o kasační stížnosti, v němž má být zkoumán závěr o tom, že účastník právo na ustanovení zástupce nemá.

Nejvyšší správní soud po zjištění, že kasační stížnost je podána včas a že je přípustná, přezkoumal napadené usnesení včetně řízení, které mu předcházelo, a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Podle § 35 odst. 7 s. ř. s. může předseda senátu ustanovit navrhopateli, u něhož jsou předpoklady, aby byl osvobozen od soudních poplatků, a je-li to třeba k ochraně jeho práv, na návrh zástupce, jímž může být i advokát. Podle § 36 odst. 3 s. ř. s. může být na návrh osvobozen od soudních poplatků účastník řízení, který doloží, že nemá dostatečné prostředky. Podle zjištění městského soudu tato podmínka byla splněna. Podmínku potřeby k ochraně práv navrhovatele však není možné považovat za nesplněnou jen z toho důvodu, že žalobce podal formálně úplnou žalobu. V tomto stadiu řízení soud nemůže dostatečně posoudit, zda žalobce uplatnil všechny důvody, které mohl uplatnit, anebo zda žalobce určité námitky v žalobě neuplatnil jen z toho důvodu, že je pro nedostatek právního vzdělání považoval za irelevantní. Hmotněprávní charakter projednávané věci (žalobou tvrzený azylový důvod), tedy důvod žalobní, nemusí být jediným a zcela určujícím faktorem, z něhož lze usoudit, zda je zástupce k ochraně práv třeba, anebo nikoliv. Stejný důraz je třeba klást i na osobnostní a faktické poměry účastníka řízení, úroveň povědomí o jeho právech v soudním procesu a vůbec o právních poměrech v České republice. Při jinak stejném skutkovém příběhu tak lze dospět i k tomu, že u jedné osoby bude k ochraně práv v řízení před soudem zástupce zapotřebí, u jiné osoby to nutné nebude. Stěžovatelka je však zjevně ne-

dostatečně znalá jazyka, v němž se řízení před soudem vede, a povědomost o českém právu (které její práva zakládá) tu nelze předpokládat; ostatní stěžovatelé jsou pouze děti a rovněž cizinci. Jejich osobní situace, která je ze správního spisu patrná, nijak nenasvědčuje tomu, že by k ochraně jejich práv nebylo zástupce třeba.

V daném případě bylo správní rozhodnutí doručeno stěžovatelům dne 14. 7. 2003. Podle § 32 odst. 1 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění zákona č. 2/2002 Sb., se zde uplatní patnáctidenní lhůta pro podání žaloby. Žaloba byla podána osobně dne 25. 7. 2003. Jelikož v žalobě stěžovatelé požádali o ustanovení zástupce, neběží lhůta pro podání návrhu na zahájení řízení, a stěžovatelé tak měli ještě čtyři dny na rozšíření žalobních bodů, které mohl využít ustanovený právní zástupce. Stěžovatelé dále v žalobě požadují nařízení jednání ve své věci. I z tohoto důvodu, s ohledem na shora uvedené, mohou potřebovat pomoc právního zástupce.

Nejvyšší správní soud se proto domnívá, že Městský soud v Praze pochybil, jestliže pouze z formální bezvadnosti žaloby dovozoval, že ustanovení zástupce není nutné k ochraně práv stěžovatelů. Uvedené usnesení je nutné odůvodnit z hlediska konkrétní procesní situace stěžovatelů. Usnesení Městského soudu v Praze tak vykazuje nedostatek důvodů rozhodnutí, což způsobuje jeho nepřezkoumatelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Proto Nejvyšší správní soud toto usnesení, jímž se návrh na ustanovení zástupce zamítá, zrušil a věc vrátil Městskému soudu v Praze k dalšímu řízení.

(ras)

Řízení před soudem: žaloba proti nečinnosti

k § 4 odst. 1 písm. b) a § 79 odst. 1 soudního řádu správního

Ochranu proti nečinnosti správního orgánu nelze odepřít pouze z toho důvodu, že hmotněprávní nárok je povahy soukromoprávní.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2004, čj. 5 As 31/2003-49)

Věc: Petr R. v P. proti Ministerstvu zemědělství – Pozemkovému úřadu Karlovy Vary o ochranu proti nečinnosti, o kasační stížnosti žalobce.

Okresní pozemkový úřad Karlovy Vary rozhodl dne 27. 10. 1997, že žalobce jako oprávněná osoba není vlastníkem stavební parcely v k. ú. Dražov. Rozhodnutím ze dne 17. 11. 1997 se pak vyslovil k vlastnictví nemovitostí náležejících k původním zemědělským přidělům označeným v grafickém přidělovém plánu pro k. ú. Dražov.

Žalobce se domáhal u Krajského soudu v Plzni žalobou ze dne 7. 3. 2003, označenou jako žaloba o ochraně proti nečinnosti správního orgánu, aby bylo žalovanému uloženo rozhodnout správním rozhodnutím o žalobcově návrhu ze dne 9. 11. 2001 na doplnění rozhodnutí Okresního pozemkového úřadu v Karlových Varech ze dne 27. 10. 1997 a ze dne 17. 11. 1997 ve lhůtě soudem stanovené: žalovaný totiž dosud nerozhodl o budovách, které jsou rovněž součástí uplatněného restitučního nároku, a rozhodl toliko o tom, že žalobce není vlastníkem zemědělských nemovitostí v k. ú. Dražov.

Krajský soud v Plzni jako soud I. stupně žalobu odmítl s poukazem na skutečnost, že v dané věci se stěžovatel domáhá ochrany proti nečinnosti pozemkového úřadu, kterému zákon č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, v ustano-

vení § 9 odst. 4 zakládá pravomoc rozhodnout o vlastnictví oprávněné osoby k nemovitosti. V mezích takto zákonem vymezené pravomoci správní orgán vydává rozhodnutí ve věci povahy soukromoprávní, avšak v pravomoci správního soudu není poskytování ochrany proti nečinnosti správního orgánu v případě, kde nečinnost spočívá v absenci rozhodnutí vydávaného v soukromoprávní věci. Soud přitom poukázal zejména na ustanovení § 2 s. ř. s., podle něhož soudy poskytují ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínek stanovených tímto zákonem nebo zvláštním zákonem a rozhodují o dalších věcech, v nichž tak stanoví tento zákon. Jde v daném případě o procesní právo, aby věc byla v řádné lhůtě projednána a rozhodnuta. Takové právo je povahy veřejnoprávní, avšak právě proto nelze v oblasti procesněprávní nalézt kritéria pro založení pravomoci správního soudu, a jediným kritériem tak zůstává charakter věci, která má povahu soukromoprávní. Ochrana v těchto věcech je pak zajištěna podle části páté hlavy první až čtvrté občanského soudního řádu, ve znění účinném k 1. 1. 2003. Tento rozsah a způsob ochrany nelze podle soudu I. stupně rozšiřovat s použitím pravomocí svěřených správnímu

soudu soudním řádem správním, a nelze tak zakládat pro poskytování takovéto ochrany dvojí právní režim.

Proti tomuto rozhodnutí argumentoval žalobce (dále „stěžovatel“) v kasační stížnosti tím, že se domáhá rozhodnutí o předmětu řízení, o němž dosud nebylo rozhodnuto, a žalobou požaduje odstranění stavu, který lze kvalifikovat jako nečinnost správního orgánu ve smyslu § 4 odst. 2 s. ř. s. Aplikací výkladu soudu I. stupně by byl rozsah ochrany proti nečinnosti správního orgánu nepřípustně zužován.

Kasační stížnost shledal Nejvyšší správní soud důvodnou.

Z odůvodnění:

Podle ustanovení § 2 s. ř. s. poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem a rozhodují v dalších věcech, v nichž tak stanoví tento zákon.

In fine citovaného paragrafu lze nalézt důvod, proč lze považovat pravomoc správního soudu svěřenou mu v ustanovení § 4 odst. 1 písm. b) s. ř. s. za autonomní ve vztahu k obecné charakteristice soudní ochrany poskytované veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob. Je správná úvaha soudu I. stupně o veřejnoprávní povaze procesních práv s důsledky z toho plynoucími, avšak v tomto případě je rozhodující zmocnění vykonávat soudní ochranu i v dalších věcech stanovených tímto zákonem, v jednotlivosti tedy rozhodnout o žalobě proti nečinnosti správního orgánu dle hlavy II dílu 2 soudního řádu správního. Podle § 79

odst. 1 s. ř. s. se může ten, kdo bezvýsledně vyčerpal prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení.

Z ustanovení § 68 písm. b) ve spojení s § 46 odst. 2 s. ř. s. lze dovodit, že jen v řízení o žalobě proti již vydanému rozhodnutí, kterým správní orgán rozhodl v mezích své zákonné pravomoci v soukromoprávní věci, má být žaloba odmítnuta a žalobce odkázán na podání nové žaloby podle části páté občanského soudního řádu, ve znění účinném k 1. 1. 2003, avšak pravidla pro řízení proti nečinnosti takový ani žádný podobný důvod nepřípustnosti žaloby neobsahují (shodně i rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2004, čj. 1 Ans 1/2003-48).

Nejvyšší správní soud uzavírá, že ochranu proti nečinnosti nelze odepřít pouze z toho důvodu, že hmotněprávní nárok je povahy soukromoprávní. Bude na soudu I. stupně, aby v dalším řízení posoudil oprávněnost stěžovatelova požadavku podle zásad uvedených v ustanovení § 79 a násl. s. ř. s. Soud podepsaný se touto otázkou neměl důvod zabývat, neboť pro jeho rozhodnutí to nebylo zapotřebí.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru o důvodnosti kasační stížnosti ve smyslu § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., a proto usnesení soudu I. stupně zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, v němž tento soud o předmětu žaloby pojedná a rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 1, 2 s. ř. s.).

(ovo)

Řízení před soudem: žalobní body

k § 71 odst. 1 písm. d) soudního řádu správního

Žalobní body [§ 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.] musí obsahovat jak právní, tak zpravidla i skutkové důvody, pro které žalobce považuje napadené výroky rozhodnutí správního orgánu za nezákonné nebo nicotné. Pokud žaloba postrádala potřebná konkrétní skutková tvrzení a žalobce vzdor výzvě a poučení soudu nijak nereagoval a vadu neodstranil, postupoval krajský soud v souladu se zákonem, odmítl-li žalobcovo podání z tohoto důvodu.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, čj. 4 Azs 149/2004-52)

Věc: Quang Hai N. (Vietnamská socialistická republika) proti Ministerstvu vnitra o udělení azylu, o kasační stížnosti žalobce.

Rozhodnutím ze dne 18. 9. 2001 neudělil žalovaný žalobci azyl z důvodu nesplnění podmínek uvedených v § 12, § 13 odst. 1, 2 a § 14 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu; zároveň vyslovil, že se na něj nevztahuje překážka vycestování ve smyslu § 91 zákona o azylu. Svě rozhodnutí žalovaný opřel o zjištění, že důvodem, pro který žalobce podal návrh na zahájení řízení, je snaha o legalizaci pobytu na území České republiky. Proti citovanému rozhodnutí podal žalobce rozklad k ministru vnitra, který rozhodnutím ze dne 26. 2. 2003 napadené rozhodnutí o neudělení azylu potvrdil a rozklad zamítl.

Rozhodnutí ministra vnitra napadl žalobce žalobou u Krajského soudu v Brně, ve které žalovanému vytkl porušení § 3 odst. 3, § 3 odst. 4, § 32 odst. 1, § 33 odst. 2, § 46 a § 47 odst. 3 správního řádu a § 12 zákona o azylu; pokud jde o skutkové důvody, poukázal na svoji žádost o udělení azylu v České republice, protokol o pohovoru ze dne 3. 9. 2001, který s ním byl proveden, rozklad proti rozhodnutí Ministerstva vnitra vy-

danému v I. stupni a ostatní spisový materiál, který se vztahuje k jeho žádosti o udělení azylu. Krajský soud v Brně usnesením ze dne 9. 12. 2003 žalobu v souladu s ustanovením § 37 odst. 5 s. ř. s. odmítl. V odůvodnění krajský soud mj. konstatoval, že soud v přezkumném řízení je vázán žalobními body, přičemž není povinen, ale ani oprávněn, dovozovat za žalobce jakákoliv tvrzení, což platí zejména, pokud jde o rozsah napadení správního rozhodnutí, vymezení namítaných důvodů jeho nezákonnosti a odůvodnění v žalobě uváděných tvrzení. Podle názoru krajského soudu postrádá žalobcovo podání ze dne 25. 3. 2003 zejména základní náležitosti žaloby vymezené v § 71 odst. 1 písm. a) až f) s. ř. s.: žalobce se omezil v podstatě jen na ohlášení nesouhlasu s napadeným rozhodnutím ve lhůtě stanovené zákonem. Krajský soud proto usnesením ze dne 7. 7. 2003 poučil žalobce a vyzval ho k doplnění podání v rozsahu uvedeném ve výroku tohoto usnesení. Vzhledem k tomu, že žalobce nijak nereagoval, a podle soudu tak žalobcovo podání nadále trpělo vadami,

kteřé bránily meritornímu přezkoumání žalobou napadeného rozhodnutí v mezích vytčených žalobními body, soudu nezbylo než přezkoumávanou žalobu v souladu s ustanovením § 37 odst. 5 s. ř. s. odmítnout.

Proti usnesení Krajského soudu v Brně podal žalobce (dále „stěžovatel“) kasační stížnost, ve které se domáhal přezkoumání napadeného rozhodnutí z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a e) s. ř. s. Stěžovatel je toho názoru, že jeho žaloba splňovala veškeré náležitosti ve smyslu § 71 odst. 1 písm. a) až f) s. ř. s., včetně označení žalobních důvodů, z nichž bylo patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje napadené výroky rozhodnutí správního orgánu za nezákonné, a v jejichž rámci bylo možné napadené rozhodnutí správního orgánu meritorně přezkoumat.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Stěžovatel ve své kasační stížnosti napadá usnesení Krajského soudu v Brně, a to z důvodu nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], a dále z důvodu nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení [§ 103 odst. odst. 1 písm. e) s. ř. s.]. Nejvyšší správní soud se proto při projednávání napadeného usnesení soustředil na to, zda Krajský soud v Brně aplikoval na danou věc adekvátní zákonná ustanovení, popř. zda aplikovaná ustanovení správně interpretoval.

Ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. umožňuje tomu, kdo tvrdí, že byl na svých prá-

vech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, domáhat se žalobou zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, neustanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak. Obsahové náležitosti předpokládané žaloby jsou upraveny jednak obecně v § 37 odst. 2 s. ř. s., určujícím formu žaloby, a v odst. 3 téhož ustanovení, podle kterého musí být z každého podání zřejmé, čeho se týká, kdo je činí, proti komu směřuje, co navrhuje, a musí být podepsáno a datováno, a jednak v § 71 odst. 1 s. ř. s., podle něž musí žaloba kromě uvedených obecných náležitostí podání obsahovat označení napadeného rozhodnutí a den jeho doručení nebo jiného oznámení žalobci, označení osob na řízení zúčastněných, jsou-li žalobci známy, označení výroků rozhodnutí, které žalobce napadá, žalobní body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné, jaké důkazy k prokázání svých tvrzení žalobce navrhuje provést a konečně návrh výroku rozsudku. Ze žalobních bodů, jejichž nedostatek byl důvodem pro odmítnutí stěžovatelovy žaloby, přitom musí být zřejmé důvody žalobcova přesvědčení, že napadené správní rozhodnutí nebo jeho část odporuje zákonu nebo jinému předpisu, který má charakter předpisu právního, a toto jeho tvrzení musí být náležitě odůvodněno.

Podle § 37 odst. 5 s. ř. s. vyzve předseda senátu usnesením podatele k opravě vad podání a stanoví k tomu lhůtu. Nebude-li podání v této lhůtě doplněno nebo opraveno a v řízení nebude možno pro tento nedostatek pokračovat, soud

takové podání odmítne, nestanoví-li zákon jiný procesní důsledek. O tom musí být podatel ve výzvě poučen.

Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se závěrem Krajského soudu v Brně, který konstatoval, že stěžovatelem podaná žaloba ze dne 25. 3. 2003 postrádá některé náležitosti podle § 71 odst. 1 s. ř. s. I podle názoru Nejvyššího správního soudu je z podané žaloby patrné pouze to, kdo je účastníkem řízení, které rozhodnutí je napadáno a které jsou právní důvody nezákonnosti napadeného rozhodnutí. Zcela pomínuty tak zůstaly skutkové důvody, ačkoli podle písm. d) uvedeného ustanovení musí být právě z nich patrné, i z jakých skutkových důvodů považuje stěžovatel napadený výrok (výroky) rozhodnutí za nezákonné. Odkaz na spisový materiál vztahující se k žádosti o azyl se jeví jako naprosto nedostatečný úkon stěžovatele, neboť úkolem soudů jednajících a rozhodujících ve správním soudnictví není vyhledávat jednotlivá tvrzení účastníků v různých částech správního spisu a ve vztahu k tomu pochybení správního orgánu v předcházejícím řízení, nýbrž přezkoumávat konkrétní kroky, na něž účastník řízení ve své žalobě poukáže a které specifikuje. Je to jeden ze základních rozdílů mezi přezkumem správním – kdy např. podle § 59 správního řádu odvolací orgán přezkoumá napadené rozhodnutí v celém rozsahu

a je-li to nutné, dosavadní řízení doplní, popřípadě zjištěné vady odstraní – a řízením soudním, kde taková povinnost uložena není.

Ze zákonné dikce výše uvedených ustanovení soudního řádu správního je zřejmé, že jestliže podání neobsahuje zákonem stanovené náležitosti, soud výzve navrhovatele (stěžovatele) k jejich odstranění v přiměřené lhůtě. Tuto lhůtu stanovil krajský soud na 15 dnů. V usnesení, které obsahovalo tuto výzvu, byl stěžovatel poučen o tom, jakým způsobem má své podání (žalobu) doplnit, jakož i o tom, že neodstraní-li vady podání, soud usnesením toto podání odmítne. Na výzvu soudu stěžovatel nikterak nereagoval, ani nepožádal o případné prodloužení lhůty, která se i s ohledem k povaze úkonu, k němuž byla určena, jeví i Nejvyššímu správnímu soudu jako přiměřená. V procesním postupu krajského soudu neshledal za této situace Nejvyšší správní soud žádnou nezákonnost, neboť postup zcela odpovídal citovanému ustanovení § 37 odst. 5 s. ř. s. Nejvyšší správní soud vzhledem k výše uvedenému dospěl k závěru, že Krajský soud v Brně nepochybil, když z důvodu nedodání žaloby, pro něž nebylo možno v řízení pokračovat, žalobu odmítl podle § 37 odst. 5 s. ř. s.

(gr)

489

Řízení před soudem: osoba zúčastněná na řízení

k § 34 soudního řádu správního

Osobou zúčastněnou na řízení se může stát pouze osoba, která naplňuje materiální znaky specifikované v § 34 odst. 1 s. ř. s. Teprve výslovným oznámením vůči soudu, že bude v řízení uplatňovat svá práva, se tato osoba stává osobou zúčastněnou na řízení, která má práva uvedená v § 34 odst. 3 s. ř. s.

Pokud krajský soud vyrozuměl osoby označené žalobcem ve smyslu § 34 s. ř. s. až současně s doručením rozsudku ve věci samé, tj. v okamžiku, kdy toto řízení bylo již skončeno, byla těmto osobám v řízení před krajským soudem odeprána možnost uplatnit procesní práva; tato vada řízení přitom mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2004, čj. 7 As 33/2003-80)

Věc: JUDr. Josef B., správce konkursní podstaty akciové společnosti V. v B., proti Magistrátu města Brna o povolení změny stavby, o kasační stížnosti akciové společnosti K. v B. jako osoby zúčastněné na řízení.

Úřad městské části Brno-sever, odbor výstavby a územního plánování, rozhodnutím ze dne 19. 4. 2000 povolil změnu stavby. Magistrát města Brna, odbor územního a stavebního řízení, žalobou napadeným rozhodnutím ze dne 12. 6. 2000 zamítl odvolání a potvrdil rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 26. 3. 2003 zamítl žalobu JUDr. Josefa B., správce konkursní podstaty akciové společnosti V. v B. Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel jako osoba zúčastněná na řízení kasační stížnost.

Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu pro vady řízení.

Z odůvodnění:

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. a dospěl k závěru, že rozhodnutí je zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí.

Podle § 34 odst. 2 s. ř. s. je navrhovatel povinen v návrhu označit osoby, které přicházejí v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení, jsou-li mu známy. Předseda senátu takové osoby vyrozumí o probíhající řízení a vyzve je, aby ve lhůtě,

kteřou jim k tomu současně stanoví, oznámily, zda v řízení budou uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení; takové oznámení lze učinit pouze v této lhůtě. Současně s vyrozuměním je poučít o jejich právech. Obdobně předseda senátu postupuje, zjistí-li se v průběhu řízení, že je tu další taková osoba. Podle odst. 3 citovaného ustanovení má osoba zúčastněná na řízení právo předkládat písemná vyjádření, nahlížet do spisu, být vyrozuměna o nařízeném jednání a žádat, aby jí bylo při jednání uděleno slovo. Doručuje se jí rozhodnutí, jímž se řízení u soudu končí. Osoba zúčastněná na řízení nemůže disponovat jeho předmětem. Podle § 102 s. ř. s. se může osoba zúčastněná na řízení domáhat kasační stížností zrušení soudního rozhodnutí.

Protože v daném případě byla žaloba podána před účinností soudního řádu správního, vyzval krajský soud v lednu 2003 žalobce, aby ve lhůtě 15 dnů označil osoby uvedené v § 34 odst. 1 s. ř. s., tj. osoby zúčastněné na řízení. Tato výzva byla žalobci doručena dne 28. 1. 2003. Dne 21. 2. 2003 bylo krajskému soudu doručeno sdělení, ve kterém žalobce ve smyslu citovaného ustanovení označil jako zúčastněné osoby 1) akciovou společnost K. v B., 2) akciovou společnost A. v B. a 3) společnost s ručením omezeným C. v B. Poté krajský soud vydal na-

padený rozsudek, který byl dne 10. 4. 2003 doručen žalobci, žalovanému a osobám žalobcem označeným, aniž se tyto osoby předtím mohly ke svému procesnímu postavení zúčastněné osoby vyjádřit. Současně s rozsudkem bylo těmto osobám doručeno vyrozumění o probíhající řízení, výzva a poučení podle § 34 odst. 2 s. ř. s. Na základě toho společnost s ručením omezeným C. dne 25. 4. 2003 sdělila krajskému soudu, že bude v řízení uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení, a akciová společnost K. podala kasační stížnost.

Tímto postupem krajského soudu došlo k závažnému pochybení spočívajícímu v tom, že osoby označené žalobcem ve smyslu § 34 s. ř. s. byly vyro-

zuměny až současně s doručením rozsudku ve věci samé, tj. v okamžiku, kdy toto řízení bylo již skončeno. Osobou zúčastněnou na řízení se přitom může stát pouze osoba, která má materiální znaky specifikované v § 34 odst. 1 s. ř. s., pokud soudu výslovně oznámila, že bude v řízení uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení. Teprve tímto projevem vůle se tato osoba stává zúčastněnou osobou, která má práva uvedená v ust. § 34 odst. 3 s. ř. s. Žalobcem označeným osobám tak byla odepřena možnost uplatnit procesní práva v řízení před krajským soudem, přičemž tato vada řízení mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

(ci)

490

Řízení před soudem: náhrada nákladů řízení při zpětvzetí návrhu pro pozdější chování odpůrce

k § 49 odst. 2 správního řádu

k § 47 písm. a), § 60 odst. 3 a § 79 a násl. soudního řádu správního

Odpadne-li po podání žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu (§ 79 a násl. s. ř. s.) důvod jejího podání, např. tím, že žalovaný ukončí svoji nečinnost vydáním rozhodnutí o odvolání, a v důsledku toho je žaloba vzata zpět a řízení zastaveno [§ 47 písm. a) s. ř. s.], má žalobce právo na náhradu nákladů řízení podle § 60 odst. 3 věty druhé s. ř. s.

(Podle usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 30. 5. 2003, čj. 30 Ca 19/2003-15)

Věc: Akciová společnost A. v H. proti Krajskému úřadu Královéhradeckého kraje o ochranu proti nečinnosti.

Žalobkyně se domáhala žalobou doručitou Krajskému soudu v Hradci Králové dne 21. 2. 2003 ochrany proti nečinnosti Krajského úřadu Královéhradeckého kraje ohledně rozhodnutí o jejím odvolání proti rozhodnutí Magistrátu města Hradec Králové ze dne 18. 4. 2002. Navrhovala, aby krajský

soud uložil rozsudkem žalovanému povinnost rozhodnout o jejím odvolání ve lhůtě 15 dnů od právní moci rozsudku.

Dne 7. 5. 2003 vzala žalobkyně žalobu zpět, neboť dne 25. 4. 2003 žalovaný o jejím odvolání rozhodl.

Krajský soud v Hradci Králové řízení zastavil podle § 47 písm. a) s. ř. s. a vyslovil, že žalobkyně má právo na náhradu nákladů řízení podle § 60 odst. 3 s. ř. s.

Z odůvodnění:

Podáním ze dne 7. 5. 2003 vzal zástupce žalobkyně žalobu zpět. Krajský soud v souladu s § 47 písm. a) s. ř. s. řízení zastavil, neboť žalobkyně je oprávněna vzít žalobu zpět, dokud o ní soud nerozhodl (§ 37 odst. 4 s. ř. s.).

Výrok o nákladech řízení se opírá o § 60 odst. 3 větu druhou s. ř. s., neboť žalobkyně vzala podanou žalobu zpět poté, co o jejím odvolání žalovaný dne 25. 4. 2003 rozhodl, a důvod žaloby tak odstranil. Žaloba však byla podána zcela důvodně, protože o odvolání žalobkyně ze dne 3. 5.

2002 proti rozhodnutí Magistrátu města Hradec Králové ze dne 18. 4. 2002 nebylo do doby jejího podání rozhodnuto, ačkoliv lhůty pro to stanovené dle § 49 odst. 2 správního řádu dávno uběhly (lhůta pro rozhodnutí ve zvlášť složitých případech je podle citovaného ustanovení 60 dnů). Na této skutečnosti nemůže nic změnit ani okolnost, že žalovaný požádal nadřízený ústřední orgán státní správy o prodloužení lhůty k vydání rozhodnutí o odvolání, neboť v té době již zákonná lhůta pro rozhodnutí uplynula. Pro posouzení věci bylo též bez významu, že nečinnost překračující rozumnou míru způsobil dnes již zaniklý Okresní úřad Hradec Králové nebo že na žalovaného přešlo ve skutečně krátkém časovém období značné množství věcí k rozhodnutí v souvislosti s reformou státní správy.

(rec)

491

Správní řízení: opatření proti nečinnosti Řízení před soudem: žaloba proti nečinnosti

k § 50 správního řádu

k § 79 soudního řádu správního

I. Opatřením proti nečinnosti dle § 50 správního řádu se řízení přenáší na správní orgán, který by byl jinak oprávněn rozhodnout o odvolání. Byl-li však k rozhodování dle zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, příslušným správním úřadem ústřední orgán státní správy, je užití atrakčního práva ve smyslu § 50 správního řádu vyloučeno.

II. Vychází-li ustanovení § 79 s. ř. s. z předpokladu existence procesních prostředků, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu dosud neobsahuje, nelze za tohoto stavu po účastníku správního řízení požadovat, aby vyhledával alternativní prostředky pro naplnění hypotézy § 79 odst. 1 s. ř. s., např. cestou podnětu k postupu dle § 50 správního řádu. Účastník správního řízení, jež je stíženo nečinností správního orgánu, se může za popsané situace obrátit na soud ihned.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2003, čj. 5 As 21/2003-40)

Věc: Radmila K. v Č. proti Ministerstvu zemědělství – Pozemkovému úřadu v Písku o ochranu proti nečinnosti správního orgánu, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalobkyně se žalobou ze dne 2. 1. 2003 domáhala, aby Krajský soud v Českých Budějovicích žalovanému uložil rozhodnout ve věci vlastnictví k nemovitosti – pozemkové parcele č. 916/1 v k. ú. P., a to ve lhůtě třiceti dnů od doručení rozhodnutí soudu. Krajský soud však dne 3. 4. 2003 žalobu zamítl jako nedůvodnou.

Toto rozhodnutí žalobkyně napadla včasou kasační stížností, v níž namítla, že soud rozhodl na základě nesprávně zjištěného skutkového stavu, neboť žalobkyni vytkl, že před podáním žaloby nepostupovala podle § 50 správního řádu. V daném případě však takový postup nebyl možný. Stěžovatelka podala podnět kanceláři Veřejného ochránce práv a též stížnost přednostovi Okresního úřadu v Písku; jiné procesní prostředky ve věci průtahů v řízení a nečinnosti správního orgánu však nemohla uplatnit. Zjištění soudu, že stěžovatelka nespĺnila zákonnou podmínku pro podání žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, tak nevychází ze skutečného stavu věci a je nesprávné.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v mezích uplatněných žalobních bodů a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná. Napadený rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích proto zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

Žalobou proti nečinnosti správního orgánu se ve smyslu ustanovení § 79

odst. 1 s. ř. s. může domáhat ten, kdo bezvýsledně vyčerpал prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení.

V daném případě jde o objektivní ne možnost naplnit požadavek právní normy, tj. ustanovení § 79 s. ř. s., neboť toto ustanovení vychází z předpokladu existence procesních prostředků, které dnešní právní řád dosud neobsahuje; jejich zakotvení bylo předpokládáno v novém správním řádu. Jde o zvláštní případ *legis imperfectae*, totiž normy, jež je nedostačující co do právních účinků. Nelze tedy zatím ani požadovat po účastníku správního řízení, aby vyhledával alternativní prostředky pro naplnění hypotézy ustanovení § 79 odst. 1 s. ř. s., např. cestou podnětu k postupu dle § 50 správního řádu. Účastník správního řízení, jež je stěžovno nečinností správního orgánu, se může za popsané situace obrátit na soud ihned.

Navíc postup podle ustanovení § 50 správního řádu nebylo možno uplatnit vůbec. Opatřením proti nečinnosti dle § 50 správního řádu se řízení přenáší na správní úřad o jeden stupeň vyšší, tedy na úřad, který by jinak byl úřadem odvolacím. Byl-li v dané věci k rozhodování dle zákona č. 229/1991 Sb. příslušným správním úřadem ústřední orgán státní správy, nepřichází postup ve smyslu § 50 správního řádu v úvahu.

(aty)

Řízení před soudem: rozhodování o ustanovení zástupce

k § 35 odst. 7 soudního řádu správního

Rozhoduje-li soud o návrhu na ustanovení zástupce účastníka řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 35 odst. 7 s. ř. s.), zabývá se komplexně tím, zda je takového zastoupení třeba k ochraně práv tohoto účastníka řízení. Založí-li své rozhodnutí o zamítnutí návrhu pouze na tom, že v daném řízení není zastoupení podle zákona povinné a v důsledku zásady koncentrační nelze žalobní body již podané žaloby rozšiřovat, zatěžuje řízení vadou spočívající v neúplně zjištěném skutkovém stavu věci [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], která mohla mít za následek nezákonnost rozhodnutí; Nejvyšší správní soud takové rozhodnutí ke kasační stížnosti účastníka řízení proto zruší (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2004, čj. 6 Azs 19/2003-45)

Věc: Serhyi S. (Ukrajina) proti Ministerstvu vnitra o udělení azylu, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení o zamítnutí návrhu na ustanovení zástupce.

Žalobce (stěžovatel) napadal kasační stížností usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 3. 4. 2003, kterým byl zamítnut jeho návrh na ustanovení zástupce v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 7. 2002 ve věci udělení azylu.

Stěžovatel v kasační stížnosti uváděl, že nesouhlasí se závěrem soudu, že není potřeba v jeho případě ustanovovat zástupce, neboť se domnívá, že na to má právo. Důvodem jeho požadavku je skutečnost, že nezná dobře český jazyk, nezná české právo, nemá finanční prostředky, a není tak schopen se hájit sám.

Ze soudního spisu vyplynulo, že stěžovatel se domáhal přezkumu rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 7. 2002 žalobou podanou dne 10. 9. 2002. Zároveň požádal o ustanovení zástupce, přičemž svoji žádost doložil prohlášením o osobních, majetkových a výdělkových poměrech ze dne 2. 4. 2003, ze kterého vyplývá, že stěžovatel nevlastní žádný

majetek, nemá příjmy ani vyživovací povinnost. Krajský soud dospěl k závěru, že stěžovatel sice splňuje předpoklady pro osvobození od soudních poplatků, při jejichž splnění lze podle § 35 odst. 7 s. ř. s. ustanovit zástupce, a to z toho důvodu, že nevlastní žádný majetek ani nemá vlastní příjmy, avšak neshledal splnění druhé z obou podmínek nezbytných pro ustanovení zástupce, tj. že takové ustanovení zástupce je potřebné k ochraně stěžovatelových práv. Soud svůj závěr odůvodnil tak, že stěžovatel podal žalobu v době před 1. 1. 2003, kdy podle § 250a o. s. ř., ve znění tehdy účinném, musel být zastoupen advokátem, pokud sám neměl právnické vzdělání; přitom od 1. 1. 2003 soud pokračuje v řízení podle soudního řádu správního (§ 130 odst. 1 s. ř. s.), podle něhož se v řízení o žalobách proti rozhodnutím správních orgánů povinné zastoupení advokátem nevyžaduje. V řízeních o žalobách ve správním soudnictví se uplatňuje tzv.

koncentrační zásada, podle které lze rozšířit žalobu jen ve lhůtě pro její samotné podání. Soud tedy bude žalobu projednávat pouze z důvodů včas uplatněných. Pokud by byl v současné době žalobci ustanoven zástupce a ten by žalobu doplnil o nové důvody, soud by k nim nemohl vzhledem k uvedené koncentrační zásadě přihlížet.

Nejvyšší správní soud usnesení Krajského soudu v Plzni pro vady řízení zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

První podmínkou pro ustanovení zástupce účastníka v řízení před soudem je podle § 35 odst. 7 s. ř. s. předpoklad osvobození tohoto účastníka řízení od soudních poplatků. Druhou podmínkou podávanou z téhož ustanovení soudního řádu správního je potřeba ustanovení zástupce k ochraně práv účastníka řízení. Pokud jde o první podmínku, Krajský soud v Plzni dospěl k závěru, že splněna je. Odlišně je tomu podle soudu ohledně splnění druhé podmínky. Byla-li však podle Krajského soudu v Plzni důvodem takového závěru skutečnost, že od 1. 1. 2003 se v řízeních o žalobách proti správním rozhodnutím povinné zastoupení advokátem nevyžaduje, pak Nejvyšší správní soud nemůže tomuto názoru přisvědčit. Soud tu totiž neměl rámeček své úvahy vymezen tak, že by posuzoval, zda zastoupení je v dané právní věci povinné či nikoli, ale tak, že měl posoudit, zda je takového zastoupení třeba k ochraně stěžovatelových práv. Opřel-li dále soud svůj závěr o konstatování, že stěžovatel v této právní věci po-

dal v zákonem stanovené lhůtě žalobu, kterou odůvodnil tak, že je možné jednat ve věci samé, přitom soud bude projednávat žalobu pouze z důvodů včas uplatněných a pokud by byl za této situace stěžovateli ustanoven zástupce a ten by doplnil žalobu o nové důvody, soud by k nim nemohl vzhledem ke koncentrační zásadě přihlížet, pak ani v této úvaze mu nelze přisvědčit. Potřebu ochrany práv v řízení před soudem totiž nelze omezovat toliko na podání žaloby samotné či stanovení žalobních bodů, v jejichž mezích má soud žalobu projednat, a nelze ji tedy omezovat ani na pouhé doplnění žaloby o důvody nové. Skutečnostmi, které nutně musely být při rozhodování o stěžovatelově návrhu na ustanovení zástupce zjišťovány, jsou jak hmotněprávní charakter projednávané věci, tak stěžovatelovy osobnostní a faktické poměry včetně úrovně jeho legitimně očekávatelného a předvídatelného povědomí o hmotných i procesních právech, která pro něj z včas podané žaloby vyplývají. Těmito skutečnostmi se soud nezabýval a otázku potřebnosti ustanovení zástupce zkoumal nesprávně pouze ve vztahu k případnému rozšiřování žalobních bodů.

Důvodem pro zrušení rozhodnutí v řízení o kasační stížnosti je podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. existence takové vady řízení před soudem, jež mohla mít za následek nezákonnost rozhodnutí. Takovou vadou řízení je i to, že rozhodnutí vychází z nesprávně či neúplně zjištěného skutkového stavu věci [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

(om)

Řízení před soudem: přezkoumání rozhodnutí o zastavení řízení o přestupku

k § 76 odst. 1 písm. e) a § 76 odst. 3 zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích
k § 46 odst. 1 písm. d) soudního řádu správního

I. Skutečnost, že se o rozhodnutí o zastavení řízení podle § 76 odst. 1 písm. e) zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích, účastníci řízení pouze vyzoomějí podle § 76 odst. 3 tohoto zákona, ještě neznamená, že takové rozhodnutí neexistuje.

II. Dovolává-li se žalobkyně v žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, jímž bylo přestupkové řízení zastaveno podle § 76 odst. 1 písm. e) zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích, zcela jednoznačně zrušení takového rozhodnutí a vrácení věci žalovanému správnímu orgánu k dalšímu řízení, nelze vycházet z toho, že žaloba byla podána proti vyzooměnění o zastavení řízení. Nelze tedy žalobu odmítnout z důvodu uvedeného v ustanovení § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. proto, že návrh je podle tohoto zákona nepřijatný, a nepřijatnost návrhu (žaloby) spatřovat v tom, že žaloba nesměřuje proti správnímu rozhodnutí, nýbrž proti vyzooměnění o zastavení přestupkového řízení.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2004, čj. 4 As 40/2003-30)

Věc: Dagmar F. v P. proti Úřadu městské části Praha 7 o přestupek, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalovaný dne 12. 2. 2003 na návrh žalobkyně zahájil řízení o přestupku s Boženou V. Dne 26. 5. 2003 však řízení podle § 76 odst. 1 písm. e) zákona o přestupcích zastavil a o svém postupu žalobkyni vyzooměl.

Žalobkyně se žalobou domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného; k žalobě připojila vyzooměnění o zastavení přestupkového řízení ze dne 26. 5. 2003. Její žalobu Městský soud v Praze usnesením ze dne 18. 8. 2003 odmítl jako nepřijatnou podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., protože nesměřovala proti správnímu rozhodnutí, ale proti oznámení o postupu žalovaného. Městský soud

v Praze konstatoval, že podle § 76 odst. 3 zákona o přestupcích je odvolání proti rozhodnutí o zastavení řízení přijatné pouze tehdy, bylo-li řízení zastaveno podle odst. 1 písm. a), b), c) a j), neboť v těchto případech se rozhodnutí o zastavení řízení účastníkům řízení oznamuje. V ostatních případech se rozhodnutí o zastavení řízení vyzoomění ve spisu a účastníci řízení se o tom pouze vyzoomění.

Usnesení Městského soudu v Praze napadla žalobkyně (dále „stěžovatelka“) kasační stížností z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Namítala, že žaloba směřovala proti rozhodnutí

správního orgánu, konkrétně proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 5. 2003, kterým bylo podle § 76 odst. 1 písm. e) zákona o přestupcích zastaveno řízení o přestupku; to bylo zřejmé jak ze skutkových tvrzení obsažených v žalobě, tak i z žalobního petitu. Toto rozhodnutí se v souladu s § 76 odst. 3 zákona o přestupcích vyznačí ve spise, aniž je oznamováno účastníkům správního řízení; ti se o něm pouze vyrozumí, přičemž nemají možnost je napadnout odvoláním. Vyrozumění o rozhodnutí stěžovatelka ve shodě s Městským soudem v Praze nepovažuje za správní rozhodnutí. V kasační stížnosti se stěžovatelka rovněž zabývala svojí žalobní legitimací.

Nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušil a věc vrátil Městskému soudu v Praze k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

Především je nutno konstatovat, že žaloba směřovala proti rozhodnutí správního orgánu, nikoliv proti vyrozumění o vydání rozhodnutí. Žaloba tedy směřovala proti rozhodnutí žalovaného, kterým bylo dne 26. 5. 2003 podle § 76 odst. 1 písm. e) zákona o přestupcích zastaveno řízení s Boženou V., zahájené dne 12. 2. 2003 na základě stěžovatelčiny návrhu.

Z obsahu správního spisu vyžádaného Nejvyšším správním soudem (Městský soud v Praze tento spis k dispozici neměl) vyplývá, že podáním ze dne 12. 2. 2003 bylo na návrh stěžovatelky zahájeno přestupkové řízení, které bylo vedeno proti Boženě V., bytem v P., pro přestupky podle § 49 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích (přestupky proti občanskému soužití) a podle § 47 odst. 1 písm. c) téhož zákona (přestupky proti

veřejnému pořádku). Rozhodnutím žalovaného ze dne 26. 5. 2003, které je ve správním spise založeno na č. l. 42, bylo správní řízení zastaveno podle § 76 odst. 1 písm. e) zákona o přestupcích, neboť obviněná z přestupku v době jeho spáchání trpěla duševní poruchou, pro niž nemohla rozpoznat, že svým jednáním porušuje nebo ohrožuje zájem chráněný zákonem, a nemohla ovládat své jednání. Přípisem správního orgánu ze dne 26. 5. 2003 byla stěžovatelka vyrozuměna o tom, že přestupkové řízení s Boženou V. bylo zastaveno podle § 76 odst. 1 písm. e) zákona o přestupcích. Toto vyrozumění obdržela zástupkyně stěžovatelky dne 28. 5. 2003.

Nutno tedy vycházet z toho, že stěžovatelka se v podané žalobě domáhala zrušení rozhodnutí správního orgánu, a to rozhodnutí žalovaného, kterým bylo dne 26. 5. 2003 podle ustanovení § 76 odst. 1 písm. e) zákona o přestupcích zastaveno přestupkové řízení s Boženou V. Na uvedených závěrech nemůže ničeho měnit ani skutečnost, že proti rozhodnutí správního orgánu vydanému podle § 76 odst. 1 písm. e) citovaného zákona nelze podat odvolání a že toto rozhodnutí se účastníkům řízení neoznamuje, ale účastníci se o něm pouze vyrozumějí.

Nelze tedy souhlasit s právním názorem vysloveným v odůvodnění napadeného usnesení, totiž s tím, že stěžovatelka podala žalobu proti vyrozumění o zastavení řízení, proti kterému účastníci nemohou podat opravný prostředek – odvolání a které nemá náležitosti správního rozhodnutí podle § 46 a § 47 správního řádu. Za této situace pak nelze akceptovat ani na to navazující právní názor soudu, že k přezkoumání rozhodnutí správního orgánu není dána pravomoc soudu podle § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

a že návrh je podle tohoto zákona nepřijatelný podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.; nepřijatelnost žaloby shledal soud v tom, že žaloba nesměřuje proti správnému rozhodnutí, nýbrž proti oznámení (soud měl na mysli zřejmě vyrozumění) žalovaného. Městský soud v Praze však při tomto posouzení vycházel z nesprávného základního předpokladu v tom, že stěžovatelka nepodala žalobu proti rozhodnutí správního orgánu, ale že ji podala pouze proti vyrozumění o zastavení přestupkového řízení.

Vzhledem k výše uvedenému Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, napadené usnesení Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

V dalším řízení bude Městský soud v Praze vycházet z toho, že stěžovatelčina žaloba směřovala proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 5. 2003, jímž bylo zastaveno přestupkové řízení s Boženu V., zahájené dne 12. 2. 2003 na základě stěžovatelčina návrhu. Dále bude muset Městský soud v Praze vycházet i z toho, že přestupkové řízení je třeba považovat za řízení v oblasti veřejné správy. Pro posouzení věci však bude třeba, aby se Městský soud v dalším řízení vypořádal s tím, zda má stěžovatelka žalobní legitimaci ve smyslu § 65 odst. 1 a 2 s. ř. s. Stěžovatelka v podané kasační stížnosti uvádí, že v dané věci se jedná o návrhový delikt, a že jí proto svědčí právo mající charakter veřejného práva na vyslovení výroku o vině za spáchání přestupku. Dovojuje, že má tedy právo na řádné

projednání věci na základě jí podaného návrhu. Výše uvedenému nasvědčuje i ustanovení § 81 odst. 4 zákona o přestupcích, podle něhož u přestupků, které lze projednat jen na návrh, se může navrhovatel odvolat jen proti té části rozhodnutí, která se týká vyslovení viny obviněného z přestupku nebo povinnosti navrhovatele nahradit náklady řízení; může se též odvolat proti rozhodnutí o zastavení řízení (§ 76 odst. 3 zákona o přestupcích).

Bude tedy třeba posoudit, zda stěžovatelka byla na svých právech zkrácena přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují její práva nebo povinnosti (dále jen „rozhodnutí“), nebo zda je stěžovatelka účastníkem řízení před správním orgánem, který není k žalobě oprávněn podle odst. 1 a který tvrdí, že byl postupem správního orgánu zkrácen na právech, která mu přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí. Teprve poté, co by soud dospěl k závěru, že stěžovatelka je legitimována k podání žaloby podle § 65 odst. 1 a 2 s. ř. s., se bude muset vypořádat i s otázkou, zda je Božena V. osobou zúčastněnou na řízení. Stěžovatelka označila Boženu V. za osobu zúčastněnou na řízení, a soud ve vztahu k ní tedy bude muset postupovat podle ustanovení § 34 s. ř. s., ovšem, jak již bylo výše uvedeno, pouze pokud dospěje k závěru, že stěžovatelka je legitimována k podání žaloby v posuzované věci.

(tur)

Ochrana ovzduší: poplatky za znečišťování ovzduší Přenesení veřejnoprávní povinnosti Poplatkové řízení: rozhodování o odvolání

k § 4 písm. a) a § 17 odst. 1 zákona č. 309/1991 Sb., o ochraně ovzduší před znečišťujícími látkami (zákon o ovzduší), ve znění zákonů č. 218/1992 Sb. a č. 158/1994 Sb.

k § 8 odst. 2 a § 6 odst. 1, 2 zákona ČNR č. 389/1991 Sb., o státní správě ochrany ovzduší a poplatcích za jeho znečišťování, ve znění zákona č. 158/1994 Sb.*)

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

k § 45 a § 50 odst. 3, 6 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (v textu též „daňový řád“, „d. ř.“)

I. Poplatkovou povinnost za znečišťování ovzduší provozem velkého zdroje znečišťování (zde: kotelny na tuhá paliva postavené v objektu pivovaru) má provozovatel, jímž je právnická nebo fyzická osoba, která má právo nebo faktickou možnost tento zdroj provozovat [§ 17 odst. 1, § 4 písm. a) zákona č. 309/1991 Sb., o ovzduší, § 6 odst. 1 zákona ČNR č. 389/1991 Sb., o státní správě ochrany ovzduší a poplatcích za jeho znečišťování].

II. Veřejnoprávní povinnost nelze převést prostředky soukromého práva na někoho jiného. Smlouva o nájmu pivovaru obsahující ujednání o tom, že platit poplatky za znečišťování ovzduší provozem velkého zdroje znečišťování, nacházejícího se v objektu pivovaru, je povinností pronajímatele, je pro účely řízení o vyměření poplatku v dotčeném rozsahu právně neúčinná. Rozhodnutí České inspekce životního prostředí o vyměření poplatku nikoli pronajímateli, ale provozovateli je zákonné.

III. Jestliže odvolací orgán rozhodne o odvolání proti rozhodnutí o vyměření poplatku za znečišťování ovzduší podle § 50 odst. 6 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, tak, že je zamítne a současně vysloví, že napadené rozhodnutí v celém rozsahu potvrzuje, jedná se o vadu řízení, která však neměla vliv na zákonnost rozhodnutí o vyměření poplatku za znečišťování životního prostředí provozovateli. Tato vada řízení proto není právním důvodem ke zrušení odvolacího rozhodnutí [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.].

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 3. 2004, čj. 6 A 51/2001-30)

Prejudikatura: ad III. Soudní judikatura ve věcech správních č. 714/2000-VII.

Věc: Společnost s ručením omezeným A. v M. proti Ministerstvu životního prostředí o poplatek za znečišťování ovzduší.

Česká inspekce životního prostředí (dále též „inspekce“) dne 3. 1. 2001 dvěma rozhodnutími vyměřila žalobci za roky 1999 a 2000 poplatek za znečišťování

*) Oba uvedené zákony (zákon č. 309/1991 Sb. i zákon ČNR č. 389/1991 Sb.) byly zrušeny zákonem č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší), s účinností k 1. 6. 2002.

ovzduší ve výši 47 000 Kč a 48 700 Kč. Žalobcovu odvolání žalovaný dne 6. 3. 2001 zamítl a obě napadená rozhodnutí potvrdil.

Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou u Vrchního soudu v Praze. Namítal, že na základě nájemní smlouvy uzavřené dne 30. 5. 2000 s akciovou společností P. provozuje pivovar. Z této smlouvy jednoznačně vyplývá, že pronajímatel, akciová společnost P., je povinen udržovat předmět nájmu ve stavu, v němž je způsobilý řádně sloužit účelu smlouvy, a zároveň na své náklady zabezpečovat plnění povinností, které mu – jako vlastníkovu věci – ukládá veřejné právo nebo úřední rozhodnutí. S ohledem na to žalobce namítal, že nebyl adresátem zmiňovaných rozhodnutí a že mu byl poplatek za znečišťování ovzduší vyměřen neoprávněně.

Žalovaný ve vyjádření uvedl, že podle smlouvy o pronájmu pivovaru P., jehož součástí je i kotelna na tuhá paliva, se žalobce stal ve smyslu ustanovení § 4 písm. a) zákona o ovzduší provozovatelem velkého zdroje znečišťování. S ohledem na to byl také k 15. 2. kalendářního roku povinen podávat příslušnému orgánu ochrany ovzduší oznámení o poplatku za znečišťování ovzduší, včetně údajů nutných pro výpočet poplatku (§ 8 odst. 1 zákona o státní správě ochrany ovzduší). Jako provozovatel byl podle § 8 odst. 3 téhož zákona rovněž povinen poplatek platit. Žalovaný dále konstatoval, že žalobcův názor, že nájemní smlouva zavazuje pronajímatele i k placení poplatků za znečišťování ovzduší, je mylný; dotčená část smlouvy se totiž vztahuje jen k placení daní a poplatků z nemovitostí. Ostatně v citovaných ustanoveních nájemní smlouvy je také uvedeno, že se nevztahují na úkony, které může nebo musí provést jedině nájemce. Vzhledem k tomu, že žalobce je nájemcem, a tedy tím,

kdo fakticky provozuje pivovar včetně kotelny, je i osobou povinnou k placení poplatků za znečišťování ovzduší.

Žaloba nebyla důvodná, a proto ji Nejvyšší správní soud zamítl.

Z odůvodnění:

V prvním žalobním bodu žalobce namítal, že s odkazem na obsah nájemní smlouvy mu byl poplatek vyměřen neoprávněně, protože neměl být adresátem těchto rozhodnutí. Při řešení uvedené žalobcovy námítky je nutno rozlišovat veřejnoprávní hledisko dané věci na straně jedné a soukromoprávní hledisko na straně druhé.

Rozhodnutím o vyměření poplatků za znečišťování ovzduší vydaným na základě zákona o státní správě ochrany ovzduší (§ 8 odst. 2, § 6 odst. 1, 2) inspekce (v odvolacím řízení žalovaný) nerozhoduje o sporu nebo o jiné právní věci vyplývající z občanskoprávních, pracovních, rodinných nebo obchodních vztahů, a proto nejsou žádné pochybnosti o tom, že se jedná o správní úkon z oblasti veřejného práva (§ 2 s. ř. s., § 244 odst. 1 o. s. ř., ve znění účinném k 1. 1. 2003).

Subjektem – poplatníkem (tzn. osobou v právním slova smyslu, která je na základě zákona povinna poplatek platit) poplatku je právnická i fyzická osoba provozující velký, střední a malý zdroj znečišťování (§ 17 zákona o ovzduší, § 6 odst. 1 zákona o státní správě ochrany ovzduší). Takovým provozovatelem je přitom právnická nebo fyzická osoba, která má právo nebo faktickou možnost provozovat zdroj znečišťování [§ 4 písm. a) zákona o ovzduší].

Ze spisu žalovaného vyplývalo, že provozovatelem velkého zdroje znečiš-

tování (kotelny na tuhá paliva situované v pivovaru) byl na základě nájemní smlouvy uzavřené dne 1. 7. 1997 s pronajímatelem (vlastníkem celého pivovaru, včetně kotelny) žalobce, jenž nezpochybňoval, že celý pivovar provozoval. Ostatně to byl právě žalobce, který v souladu se zákonem o státní správě ochrany ovzduší podal inspekci dne 8. 2. 1999 a dne 8. 2. 2000 povinná oznámení nezbytná pro vyměření poplatku (§ 8 odst. 1 téhož zákona).

Zákon o ovzduší, zákon o státní správě ochrany ovzduší ani daňový řád (§ 45 d. ř.) nepřiznávaly pro poplatkové řízení právní účinnost dohodám, jež byly uzavřeny s tím, že poplatkovou povinnost ponese namísto poplatkového subjektu zcela nebo zčásti jiná osoba.

Z toho, co bylo nyní řečeno, je patrné, že ustanovení čl. 5.8 nájemní smlouvy ze dne 1. 7. 1997 a ustanovení čl. 6.6 jejího doplňku ze dne 30. 5. 2000, která se zabývala plněním veřejnoprávních povinností, platně zavazovala jen pronajímatele a nájemce - žalobce, neboť se jednalo o jejich vzájemné soukromoprávní (konkrétně obchodněprávní) ujednání, které nemělo žádné účinky pro oblast veřejného práva - řízení o poplatcích. Jinak řečeno, inspekce a žalované ministerstvo nepochybily, jestliže při svém (veřejnoprávním) rozhodování nerespektovaly naznačené (soukromoprávní) ujednání nájemní smlouvy a poplatek v souladu s výše citovanými zákony správně vyměřily nikoli pronajímateli, nýbrž žalobci.

Současně je ovšem třeba žalovanému vytknout porušení procesního předpisu - daňového řádu. Do působnosti žalovaného (tzn. do jeho věcné i místní příslušnosti a pravomoci) náleželo i rozhodová-

ní o odvolání proti rozhodnutí inspekce (§ 10 zákona o státní správě ochrany ovzduší). Vlastní postup žalovaného jako odvolacího orgánu pak byl upraven ustanovením § 50 daňového řádu.

V případě, že žalovaný ve smyslu ustanovení § 50 odst. 3 d. ř. neshledal důvody k vrácení věci inspekci s pokyny k dalšímu řízení (například k zamítnutí odvolání pro nepřípustnost, opožděnost a podobně - § 49 odst. 2 d. ř.), byl povinen postupovat dle ustanovení § 50 odst. 6 d. ř., které mu umožňovalo rozhodnutí inspekce v odůvodněném případě změnit nebo zrušit; jinak musel odvolání zamítnout. Při zamítnutí odvolání ale daňový řád žalovanému nedovoľoval (například oproti právní úpravě zařazené v ustanovení § 59 odst. 2 správního řádu), aby zároveň posuzovaná rozhodnutí potvrdil.

Z výroku obou žalobou napadených rozhodnutí je zřejmé, že žalovaný tuto zákonnou úpravu řízení nerespektoval, protože žalobcovu odvolání směřující proti rozhodnutím inspekce jednak zamítl, a jednak současně vyslovil, že rozhodnutí inspekce v celém rozsahu potvrzuje. Toto pochybení žalovaného sice nepřivedilo nicotnost rozhodnutí (ve smyslu ustanovení § 32 odst. 7 daňového řádu by nastala ze zákona neplatnost takového rozhodnutí při absenci výroku, a nikoli i při existenci nadbytečné části výroku), ale bylo podstatným porušením ustanovení o řízení, a proto bylo nutno zjišťovat, zda porušení daňového řádu nemělo za následek porušení hmotného práva, které soudní řád správní označuje jako nezákonné rozhodnutí ve věci samé [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.]. O takovou právní situaci se však v dané věci nejednalo.

Na jiném místě tohoto rozsudku (v souvislosti s řešením prvního žalobní-

ho bodu) již bylo podrobně vysvětleno, že rozhodnutí inspekce o vyměření poplatků žalobci bylo zákonné, neboť to byl právě žalobce, kdo v roce 1999 a 2000 provozoval velký zdroj znečišťování ovzduší, a tak byl subjektem poplatku. Nyní vyslovený závěr ve svém důsledku současně znamená, že i rozhodnutí žalo-

vaného byla v uvedeném směru v souladu se zákonem o ovzduší i se zákonem o státní správě ochrany ovzduší, a tak popsané dílčí porušení procesního předpisu nemohlo být zákonným důvodem ke zrušení napadených rozhodnutí žalovaného.

(ivo)

495

Daňové řízení: dokazování

k § 31 odst. 2 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (v textu též „daňový řád“, „d. ř.“)

Pokud daňový subjekt v průběhu daňového řízení i v odvolacím řízení jako jediný důkaz plnění závazku ze smlouvy o obchodní spolupráci, na jejímž základě uplatnil odpočet daně z přidané hodnoty, navrhl výslech bližší neoznačených zaměstnanců několika právnických osob, ale neuvedl, co má být jejich výpovědi prokázáno ve vztahu k předmětu daňového řízení, není správce daně povinen takové dokazování provést v souladu s § 31 odst. 2 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 3. 2004, čj. 3 Afs 1/2003-101)

Věc: Společnost s ručením omezeným D. v Č. proti Finančnímu ředitelství v Českých Budějovicích o daň z přidané hodnoty, o kasační stížnosti žalobce.

Finanční úřad v Českých Budějovicích rozhodnutími ze dne 9. 7. 2001 dodatečně vyměřil žalobci daň z přidané hodnoty za prosinec 1997 ve výši 583 000 Kč a za prosinec 1998 ve výši 847 000 Kč. Žalobce nedokázal v průběhu daňového řízení k uznání nároků na odpočet daně z přidané hodnoty prokázat skutečnost, zda a jak přijal od společnosti s ručením omezeným D. zdanitelné plnění z vystavených faktur a jak tato zdanitelná plnění použil k dosažení obrátu za svá zdanitelná plnění. K prokázání plnění ze smluv o obchodní spolupráci žalobce předložil několik kopií odběratelských faktur z let 1997 až 1998 s tím, že tyto obchodní případy mohlo iniciovat plnění společnosti s ručením

omezeným D.; k těm však správce daně nepřihlédl a dodatečně žalobci doměřil daň z přidané hodnoty.

Finanční ředitelství zamítlo odvolání proti oběma rozhodnutím správního orgánu I. stupně rozhodnutími ze dne 6. 5. 2002. V odvolání proti tomuto rozhodnutí žalobce navrhoval výslechy zástupců společnosti s ručením omezeným M., společnosti E. a společnosti J. a blíže neoznačených zaměstnanců společnosti s ručením omezeným D., kteří se podíleli na poskytování služeb na základě smlouvy o obchodní spolupráci. Zástupci společnosti s ručením omezeným M. a společnosti J. v písemném vyjádření potvrdili, že při rozhodování o nákupu kráčivých rypadel

využili možnost shlédnout techniku při práci v terénu, což umožnila společnost s ručením omezeným D. Žalovaný odvolání zamítl s odůvodněním, že pouhé předložení dokladů ještě neznamená prokázání přijetí služeb, jež údajně spočívalo ve spolupráci při vyhledávání obchodních partnerů pro žalobce; navíc bylo nesporně prokázáno, že s uvedenými subjekty žalobce obchodoval již v letech 1995 a 1996, a nemohlo se tedy jednat o nově vyhledané obchodní partnery.

Krajský soud v Českých Budějovicích rozsudkem ze dne 29. 1. 2003 žaloby proti rozhodnutím žalovaného zamítl. V odůvodnění rozsudku uvedl, že z principu daně z přidané hodnoty vyplývá ve vztahu k souzené problematice, že výsledkem činnosti společnosti s ručením omezeným D. měl být prodej žalobcovy zboží odběratelům vyhledaným buď přímo uvedenou společností, nebo za jejího přispění, a toto přijetí a využití služeb pak podle žalobce dokládaly navázané obchodní vztahy s takto vyhledanými partnery. K důkazu těchto tvrzení žalobce dokládal písemná vyjádření několika odběratelů a navrhol jejich výslech a dále výslech blíže neoznačených zaměstnanců společnosti s ručením omezeným D.; využití služeb a následný obrat dokládal pouze poukazem na obrat v letech 1997 a 1998 při současném tvrzení o poklesu obratu v následujících letech, kdy spolupráce se společností s ručením omezeným D. již neprobíhala. Z vyjádření žalobcových odběratelů však nesporně vyplynulo, že tito odběratelé o možnosti koupě kráčivých rypadel u žalobce věděli již dříve, neboť podle předložených faktur se žalobcem obchodovali již v letech 1995 a 1996. Z těchto důvodů správní orgán nepřistoupil k provedení svědeckých výpovědí uvedených

subjektů. Krajský soud závěrem konstatoval, že pokud neexistují žádné písemné doklady, jež by prokazovaly tvrzení o vyhledávání obchodních partnerů společností s ručením omezeným D. pro žalobce, a tato skutečnost vyplývá i z výpovědi bývalého statutárního orgánu této společnosti, pak nelze žalovanému vytýkat, že nedostatečně zjistil skutkový stav, neboť v daňovém řízení nese důkazní břemeno zásadně daňový subjekt; žalovaný vyhodnotil shromážděné důkazy na základě volného správního uvážení, při němž nebyly překročeny zákonné hranice.

Rozsudek krajského soudu napadl žalobce (dále „stěžovatel“) kasační stížností, a to z důvodu tvrzené vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž žalovaný vycházel, nemá oporu ve spisech, a proto měl soud I. stupně žalobami napadená rozhodnutí zrušit. Žalovaný se spokojil pouze s listinnými důkazy a neprovedl stěžovatelem navrhované svědecké výpovědi, aniž tento postup dostatečně odůvodnil; stěžovatel je přesvědčen o tom, že výpověďmi svědků mohly vyjít najevo nové skutečnosti, jež proto nemohly být nahrazeny písemným vyjádřením, a žalovaný nebyl v daném případě oprávněn odmítnout jejich provedení. Stěžovatel uvádí, že okamžikem předložení důkazních prostředků ze strany daňového subjektu dochází k přesunu důkazního břemene na správce daně, jenž je povinen způsobem vylučujícím jakoukoliv pochybnost prokázat existenci skutečností vyvracejících věrohodnost daňovým subjektem poskytnutých vysvětlení. Stěžovatel odkázal na rozhodovací praxi Městského soudu v Praze, jenž v odůvodnění rozsudku sp. zn. 38 Ca 288/99 uvedl, že „...pokud daňový subjekt poměr navrženého svědka k věci alespoň

minimálně objasní, bude na místě jeho výsledky provést, a teprve potom se v rámci hodnocení důkazů vypořádat i s tím, zda se jeho výpověď okolností důležitých pro daňové řízení týkala či nikoliv. Jen tehdy, když daňový subjekt není schopen vysvětlit, co podstatného k jeho daňové věci může navržený svědek uvést, lze tento důkazní prostředek odmítnout...“.

Stěžovatel připustil, že s některými obchodními partnery, jejichž svědecké výpovědi navrhoval, spolupracoval již v letech 1995 a 1996, avšak poté podle jeho sdělení došlo ke zhoršení ekonomické situace, pročež byl nucen zintenzivnit svou propagaci na trhu prostřednictvím smlouvy o obchodní spolupráci se společností s ručením omezeným D.; toto tvrzení se stěžovatel neúspěšně pokoušel podpořit návrhem výslechu bývalého zaměstnance společnosti s ručením omezeným D., pana M. V neakceptování navrhovaných důkazů spatřuje stěžovatel porušení ustanovení § 31 odst. 2 a 3 daňového řádu. Plnění společnosti s ručením omezeným D. na základě smlouvy o obchodní spolupráci spočívalo v poskytování služeb, jež měly v konečném efektu udržovat stěžovatelův obrat. Stěžovatel uvedl, že krajský soud nepřipustil důkaz sdělením o stavbách akciové společnosti T., ačkoli na základě prezentace strojů opatřených logem stěžovatele byly na těchto stavbách uzavřeny obchody se společností s ručením omezeným M. a navázána obchodní spolupráce s O. J. a s V. D.; soud tyto osoby však nevyslechl. Stěžovatel považuje za mylný předpoklad správce daně, že každá předváděcí akce společnosti s ručením omezeným D. musí mít za následek uzavření nového obchodního kontraktu; předmětem smlouvy o obchodní spolupráci bylo oslovování potenciálních zákazníků; rovněž tuto sku-

tečnost měly osvětlit navrhované svědecké výpovědi. Ve smlouvě uzavřené se společností s ručením omezeným D. nebyla odměna vázána na množství uzavřených obchodů, nýbrž na pouhé vyvíjení aktivit směřujících k uzavření obchodních případů ve prospěch stěžovatele, a tyto skutečnosti nemusela společnost s ručením omezeným D. evidovat; dostačující pak měla být pro správce daně evidence, kterou vedl stěžovatel; tuto skutečnost stěžovatel hodlal podpořit svědeckými výpověďmi, jež byly rovněž odmítnuty. Stěžovatel je přesvědčen o prokázání příčinné souvislosti obchodů uzavřených v letech 1997 a 1998 se spoluprací se společností s ručením omezeným D., avšak v mnoha případech nebylo možné určit konkrétní plnění ze strany společnosti s ručením omezeným D. a na něj navazující stěžovatelem uzavřený obchod. Krajský soud nesprávně posoudil skutkový stav, neboť neprovedl stěžovatelem navržené důkazy a spokojil se toliko s listinnými důkazy; věci se zabýval povrchně a bez dalšího přijal stanovisko žalovaného. Stěžovatel uznává, že v daňovém řízení nese důkazní břemeno daňový subjekt, ale je přesvědčen o tom, že mu musí být dán prostor, aby bylo uneseno, což se v daném případě nestalo. Skutková podstata, z níž žalovaný vycházel v napadeném rozhodnutí, nemá podle názoru stěžovatele oporu ve spisu a pro tuto vadu měl krajský soud napadená rozhodnutí zrušit a vrátit věc žalovanému k provedení dokazování.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasací stížnosti uvedl, že stěžovatelem v průběhu daňového řízení předložené důkazní prostředky neprokázaly, že se stěžovatelem tvrzená zdanitelná plnění, jež údajně plynula z obchodní spolupráce se spo-

lečností s ručením omezeným D., uskutečnila a že byla použita k dosažení obratu za jeho zdanitelná plnění. Stěžovatel navrhl výslech svědků, avšak namísto bližší konkretizace uvedl toliko názvy několika obchodních společností. Přesto správce daně vyslechl za účasti stěžovatele v souladu s ustanovením § 16 odst. 4 daňového řádu jako svědka Bronislava P., bývalého jednatele společnosti s ručením omezeným D.; tento svědek, jenž podepisoval smlouvy o obchodní spolupráci se stěžovatelem, však nevedl žádná konkrétní jména zaměstnanců, kteří by prováděli pro stěžovatele zmíněnou činnost, a také nevedl žádné obchodní partnery, kteří se na základě této činnosti stali stěžovatelovými odběrateli. Jedinou dokumentaci spolupráce pak představují fotografie stavebních strojů při práci v terénu. Navíc bylo místním šetřením z účetnictví stěžovatele zjištěno, že navrhovaní svědkové byli obchodními partnery stěžovatele již v letech 1995 a 1996; proto žalovaný – vzhledem k existenci zmíněných listinných důkazů – pokládal stěžovatelovo tvrzení, že by svědecké výpovědi těchto subjektů mohly přinést nové okolnosti, za účelové. K námitce stěžovatele, že mu nebylo umožněno unést důkazní břemeno, žalovaný uvedl, že stěžovatel měl na prokázání svých tvrzení dostatek času: jen odvolací řízení, v jehož průběhu mohl stěžovatel v souladu s dikcí ustanovení § 48 odst. 7 daňového řádu doplňovat a pozměňovat údaje svého odvolání, včetně předkládání dalších důkazních prostředků, trvalo téměř devět měsíců; stěžovatel se však omezil pouze na návrhy výše zmíněných svědeckých výpovědí. Vzhledem k tomu, že svědek Bronislav P., jednatel společnosti s ručením omezeným D., nevedl konkrétní jména zaměstnanců společnosti, kteří by předmětnou činnost měli pro stěžovatele provádět, žalovaný k vý-

slechu těchto stěžovatelem navržených svědků nepřistoupil, a to plně v souladu s dikcí ustanovení § 31 odst. 2 daňového řádu.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

Z odůvodnění:

Kasační stížnost byla podána z důvodu vymezeného v ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Podle tohoto ustanovení lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu měl soud, jenž ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu zrušit.

Stěžovatel v kasační stížnosti namítal zejména porušení ustanovení § 2 odst. 3 daňového řádu a § 31 odst. 2 daňového řádu. Při aplikaci všech ustanovení daňového řádu je nutno vycházet z ustanovení § 2 d. ř., které upravuje základní zásady daňového řízení. Mezi ně patří zásada volného hodnocení důkazů, vyjádřená v odst. 3 citovaného ustanovení, z níž vyplývá, že správce daně je při dokazování vybaven značnými pravomocemi, jež jsou omezeny pouze zásadou zákonnosti obsaženou v odst. 2 citovaného ustanovení. Zásada volného hodnocení důkazů znamená, že je zcela v pravomoci správce daně posoudit závažnost jednotlivých důkazních prostředků. Není např. povinen vzít v úvahu všechny důkazy navržené daňovým subjektem, neboť má právo je nejprve samostatně posoudit, a tedy i vyloučit ze svého rozhodování. I když

§ 31 odst. 2 d. ř. stanoví, že správce daně dbá, aby skutečnosti rozhodné pro správné stanovení daňové povinnosti byly zjištěny co nejpřesněji, a není v tom vázán návrhy daňových subjektů, není s ohledem na zásady daňového řízení (priorita zájmů státu) povinen vyhledat důkazní prostředky svědčící ve prospěch daňového subjektu a není ani nucen respektovat všechny důkazní prostředky předložené nebo navržené daňovým subjektem. Pokud tedy daňový subjekt navrhuje jako důkazní prostředek např. výpověď svědka, je povinen uvést, co jeho výpovědí sleduje ve vazbě na předmět daňového řízení. Správce daně posuzuje věrohodnost důkazních prostředků a rozhodne o jejich osvědčení jako důkazu. V případě, že by daňový subjekt nebyl schopen vysvětlit, co podstatného k jeho daňové věci může navržený svědek uvést, lze tento důkazní prostředek odmítnout; v takovém případě však musí správce daně vyložit a odůvodnit, proč takto postupoval. Důkazní břemeno je podle ustanovení § 31 odst. 9 daňového řádu na daňovém subjektu, což znamená, že daňový subjekt je povinen doložit všechny údaje, které uvádí v daňovém přiznání nebo hlášení, a dále vše, k čemu ho vyzve správce daně v průběhu daňového řízení. Jestliže daňový subjekt neprokáže v daňovém řízení jím tvrzené skutečnosti, jak mu ukládá citované ustanovení, nelze dovodit, že by rozhodnutí správce daně bylo vydáno na základě neúplných skutkových zjištění. To, co musí prokazovat správce daně, je výslovně uvedeno v odst. 8 citovaného ustanovení.

Nejvyšší správní soud ve shodě s právním názorem soudu I. stupně konstatoval, že rozhodnutí žalovaného i správce daně bylo vydáno na základě výsledků dokazování; stěžovatel neunesl důkazní břemeno ve smyslu § 31 odst. 9 daňového řádu.

V průběhu daňové kontroly ani v odvolacím řízení stěžovatel nepředložil žádný důkaz o tom, jakým konkrétním způsobem byl realizován předmět smlouvy o obchodní spolupráci. Důkazy, jejichž provedení stěžovatel navrhoval, tj. výsledky pracovníků společnosti s ručením omezeným D. nebo stěžovatelových obchodních partnerů, nemohly zpochybnit závěr, k nimž na základě provedených důkazů dospěly správní orgány. Závěr, který žalovaný učinil v napadeném rozhodnutí – totiž že zákonem požadované skutečnosti pro uznání nároku na odpočet daně z přidané hodnoty na základě předložených daňových dokladů zde nejsou – má oporu v provedeném dokazování. Provedené důkazy pak správní orgány vyhodnotily na základě svého volného uvážení, přičemž nepřekročily jeho zákonné meze. Pro vznik nároku na odpočet daně z přidané hodnoty je potřeba nejen deklarovat určité zdanitelné plnění při splnění formálně právních náležitostí, ale tento nárok vzniká teprve v důsledku faktického uskutečnění deklarováných zdanitelných plnění. Nejvyšší správní soud se v daném případě ztotožnil se závěry soudu I. stupně i žalovaného v tom smyslu, že stěžovatel neprokázal, že skutečně došlo k uskutečnění zdanitelného plnění tak, jak ho popisuje. Za této situace nemá stěžovatel nárok na uplatnění nadměrného odpočtu; postup žalovaného je plně v souladu s právním řádem, neboť právní podmínky pro uplatnění nadměrného odpočtu vyplývající z ustanovení § 19 zákona č. 588/1992 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů, nebyly dány.

Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl podle ustanovení § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s.

(ouč)

Profesní samospráva: praxe potřebná k udělení licence k výkonu funkce vedoucího lékaře a primáře

k § 2 odst. 2 písm. c) a d) zákona ČNR č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře, ve znění zákona č. 160/1992 Sb. (v textu též „zákon č. 220/1991 Sb.“)

k § 7 odst. 2 Podmínek k výkonu soukromé lékařské praxe členů České lékařské komory, k výkonu funkce odborného zástupce, lektora v lékařské praxi, vedoucího lékaře a primáře ve zdravotnickém zařízení (Licenční řád)

Pro rozhodnutí České lékařské komory o udělení licence k výkonu funkce vedoucího lékaře a primáře není pro zápočet stanovené minimální doby praxe rozhodující, zda žadatel byl po celou tuto dobu členem České lékařské komory.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2004, čj 2 As 12/2003-51)

Věc: MUDr. Mamadou D. v J. proti České lékařské komoře o udělení licence k výkonu funkce vedoucího lékaře a primáře, o kasační stížnosti žalovaného.

Rozhodnutím představenstva České lékařské komory ze dne 5. 4. 2002 nebylo vyhověno žádosti žalobce ze dne 14. 3. 2002 o udělení licence k výkonu funkce vedoucího lékaře a primáře ve zdravotnickém zařízení pro obor tuberkulóza a respirační nemoci. Z odůvodnění tohoto rozhodnutí plyne, že žalobce údajně nesplnil podmínku dostatečné praxe, kterou lze v jeho případě započítat až od 1. 4. 1997, neboť do té doby vykonával lékařskou praxi v rozporu se zákonem (§ 3 odst. 1 zákona č. 220/1991 Sb.) Žalobce totiž od vzniku České lékařské komory do dubna 1997 vykonával své lékařské povolání v léčebné a preventivní péči, aniž byl členem České lékařské komory. Ta pak nemohla ve smyslu ustanovení § 7 téhož zákona dbát na to ani ověřit, zda žadatel vykonával své povolání odborně, v souladu s etikou a způsobem stanoveným zákony a řády komory. Nemohla vůči žalobci (žadatel) ani uplatňovat disciplinární pravomoc. Proto nebylo možné ani zaručit odbornost výkonu lékařského povolání.

Krajský soud v Ostravě rozsudkem ze dne 20. 3. 2003 zrušil rozhodnutí žalované

pro nezákonnost. Konstatoval, že pro zápočet odborné praxe jako podmínky udělení licence k výkonu funkce vedoucího lékaře a primáře ve zdravotnickém zařízení je irelevantní, zda lékař vykonával praxi jako člen nebo nečlen České lékařské komory. Právní názor, který žalovaný v napadeném rozhodnutí vyjádřil, odporuje také zásadám logického myšlení, neboť by ve svém důsledku znamenal, že žádnému lékaři vykonávajícímu lékařské povolání v České republice by nebylo možno udělit licenci ve smyslu ustanovení § 7 odst. 2 licenčního řádu dříve než po uplynutí 10 let od vzniku České lékařské komory.

Žalovaná (dále „stěžovatelka“) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností; tvrdila nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] a s názorem krajského soudu nesouhlasila. Stěžovatelka poukázala na to, že do vzniku České lékařské komory v roce 1991 garantovaly a kontrolovaly řádný výkon lékařského povolání jednotlivými lékaři orgány státní zdravotní správy prostřednictvím tzv. okresních

a krajských odborníků pro jednotlivé obory medicíny. Od 1. 6. 1991 převzala tuto kompetenci Česká lékařská komora. Bylo by pochopitelně absurdní, aby Česká lékařská komora neuznala lékařskou praxi vykonávanou v době, kdy tato komora neexistovala a lékař neměl ani povinnost ani možnost být jejím členem a výkon jeho povolání byl kontrolován jiným způsobem. V tomto směru je úvaha krajského soudu o tom, že právní názor uvedený v odůvodnění rozhodnutí stěžovatelky odporuje zásadám logického myšlení, nepřipadná, neboť se o případ neuznání praxe vykonané před vznikem komory nejedná.

Ovšem lékař, který v době existence povinnosti být členem České lékařské komory podle § 3 odst. 1 zákona č. 220/1991 Sb. vykonával lékařské povolání a členem komory nebyl, nejen porušoval zákon, ale byl svévolně mimo jakoukoli kontrolu orgánů komory. Komora neměla a nemá přehled o tom, zda se celoživotně vzdělává, jak je jeho povinností; proto nemůže posoudit, zda splňuje podmínku účasti v celoživotním vzdělávání uvedenou pro vydání požadované licence v § 7 odst. 4 písm. c) Licenčního řádu České lékařské komory. Komora rovněž nevykonávala nad tímto lékařem disciplinární pravomoc a nemůže posoudit, zda v průběhu výkonu lékařské praxe nenastaly důvody pro uložení disciplinárního opatření, včetně takového, které by udělení osvědčení k výkonu funkce vedoucího lékaře či primáře vylučovalo [např. dle § 18 odst. 3 písm. c) zákona č. 220/1991 Sb., v platném znění]. Je třeba vzít rovněž v úvahu, že lékař, který řadu let svévolně porušoval zákon a nebyl členem České lékařské komory, ač vykonával lékařské povolání, nemusel plnit povinnosti stanovené ostatním lékařům, kteří dodrželi zákon a byli členy České lékařské komory, včetně povinnosti platit členské příspěvky, účastnit se celoživotního vzdě-

lávání lékařů organizovaného komorou apod. Lékař, který se choval nezákonně, je tak vlastně paradoxně zvýhodněn oproti lékařům, který se choval v souladu se zákonem. Tento stav nepochybně není v souladu s článkem 4 odstavcem 3 Listiny základních práv a svobod.

Žalobce ve svém vyjádření souhlasil se závěry rozsudku Krajského soudu v Olavě. Upozornil mj. na skutečnost, že členství v České lékařské komoře mu až do března roku 1997 neumožnilo vedení Okresního sdružení lékařů ve Svitavách, neboť je cizím státním příslušníkem. Žalobce navíc povinnosti celoživotního vzdělávání i poplatkové povinnosti vůči stěžovateli plnil i přesto, že členem České lékařské komory nebyl.

Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou.

Z odůvodnění:

Podle ustanovení § 2 odst. 2 písm. c) zákona ČNR č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře, jsou komory (tedy v daném případě stěžovatelka) oprávněny stanovovat podmínky k výkonu soukromé praxe svých členů a k výkonu funkce odborných zástupců podle zvláštního předpisu a vedoucích lékařů a primářů v nestátních zdravotnických zařízeních.

Podle ustanovení § 2 odst. 2 písm. d) téhož zákona jsou komory oprávněny vydávat osvědčení o splnění podmínek podle písmena c).

Podle ustanovení § 3 odst. 1 cit. zákona musí být každý lékař, který vykonává na území České republiky lékařské povolání v léčebné a preventivní péči, členem České lékařské komory.

Podle ustanovení § 7 odst. 2 Podmínek k výkonu soukromé lékařské praxe členů České lékařské komory, k výkonu funkce odborného zástupce, lektora v lékařské praxi, vedoucího lékaře a primáře ve zdravotnickém zařízení (Licenční řád) musí lékař pro získání licence vedoucího lékaře a primáře ve zdravotnickém zařízení splňovat tyto podmínky: a) požadavky stanovené tímto předpisem pro výkon samostatné praxe a b) v základním specializačním oboru atestaci vyššího stupně a 10 let praxe nebo c) v nástavbovém oboru nástavbovou atestaci a 10 let praxe, d) splňovat podmínky účasti v celoživotním vzdělávání lékařů v plném rozsahu minimálně v posledních pěti letech. Do 1. 1. 2006 se za dostačující považuje alikvotní část požadovaná pro vystavení Diplomu celoživotního vzdělávání odpovídající době podání žádosti.

Jak žalobci, tak i Krajskému soudu v Ostravě je nutno přisvědčit, že z ustanovení § 7 odst. 2 „Licenčního řádu České lékařské komory“ a zejména pak z § 7 odst. 5

téhož předpisu, kde je definováno, co se rozumí pro účely tohoto ustanovení (tedy § 7) praxí, nevyplývá, že by do doby praxe byla započítávána toliko doba členství v České lékařské komoře. Podle tohoto ustanovení se praxí rozumí celková délka praxe v daném oboru po ukončení lékařské fakulty, včetně povinné předatestační přípravy absolvované pod vedením lektora v příslušném oboru. U nástavbových oborů se započítává celá délka praxe v základním oboru s odečtením povinné předatestační přípravy v základním oboru. Závěr, který stěžovatelka zastává, pak nelze jednoznačně dovodit ani z jiných ustanovení tohoto předpisu (např. z § 3 týkajícího se mimo jiné náležitostí žádosti o vydání licence), ani ze zákona č. 220/1991 Sb. či jiného obecně závazného právního předpisu. Je nesporné, že pokud žadatel nebyl po celou dobu praxe (z různých důvodů) členem České lékařské komory, je obvyklé prověřování, zda příslušná licence má být udělena, obtížnější. To však nemůže být překážkou vyhovění podané žádosti.

(oda)

Řízení před soudem: kasační stížnost proti rozhodnutí o procesním nástupnictví

k § 104 odst. 1, 2 a 3 soudního řádu správního
k § 107 odst. 2 občanského soudního řádu

Proti rozhodnutí soudu o procesním nástupnictví vydanému podle § 107 odst. 2 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. je přípustná kasační stížnost.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2004, čj. 2 Afs 48/2004-108)

Věc: Bc. Miroslav Š. v P. a spol. proti Finančnímu ředitelství pro hl. m. Prahu o procesní nástupnictví, o kasační stížnosti žalobce.

Původní žalobce Alexandr Z. u Městského soudu v Praze napadl žalobou rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 4. 2001, jímž bylo zamítnuto odvolání proti roz-

hodnutí Finančního úřadu pro Prahu 5 ze dne 6. 10. 1999, o uplatnění zástavního práva na finanční prostředky na účtu vedeném u České spořitelny, a. s., obvod-

ní pobočka v Praze 5. Původní žalobce v průběhu řízení zemřel.

Městský soud z pravomocného usnesení Obvodního soudu pro Prahu 5 ze dne 26. 8. 2003 zjistil, že původní žalobce zanechal závět, v níž ustanovil dědici svého veškerého nemovitého majetku své tři děti – Jiřího, Moniku a Alexandru Z. – a dědici veškerého ostatního majetku rovným dílem svou manželku Moniku Z. a Miroslava Š. Mezi dědici pak byla uzavřena dohoda o vypořádání dědictví, která byla uvedeným usnesením Obvodního soudu pro Prahu 5 schválena. Z obsahu tohoto usnesení nevyplývá, že by některý z dědiců nabyl finanční prostředky na předmětném bankovním účtu, a proto Městský soud v Praze usnesením ze dne 11. 12. 2003 rozhodl podle § 107 odst. 1, 2 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s., že na místě zemřelého původního žalobce bude v řízení pokračovat se všemi dědici zemřelého.

Usnesení o procesním nástupnictví však první žalobce Miroslav Š. (dále „stěžovatel“) napadl kasační stížností. Stěžovatel žádal, aby Nejvyšší správní soud usnesení zrušil; namítal, že skutkově zjištění, ze kterého soud v napadeném usnesení vycházel, nemá oporu ve spisech a je s nimi v rozporu, a v důsledku toho soud nesprávně posoudil, kdo je právním nástupcem původního žalobce. Podle stěžovatele byla totiž otázka vlastnictví peněžních prostředků na účtu vedeném u České spořitelny v dědickém řízení pravomocně rozhodnuta, a to usnesením Obvodního soudu pro Prahu 5 ze dne 30. 4. 2003. Podle tohoto rozhodnutí je vlastníkem peněžních prostředků na uvedeném účtu pozůstalá manželka Monika Z. Stěžovatel rovněž uvádí, že tato skutečnost byla městskému soudu známa nejen z dědického spisu, ale i z obsahu podání jeho advokáta.

Nejvyšší správní soud za účelem provedení důkazů nařídil ve věci jednání; poté usnesení v napadené části zrušil a věc vrátil Městskému soudu v Praze k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

Nejvyšší správní soud musel před věcným přezkoumáním nejprve vážít, zda je kasační stížnost proti rozhodnutí o procesním nástupnictví přípustná. Podle § 104 odst. 1 až 3 s. ř. s. je nepřipustná kasační stížnost ve věcech volebních a ve věcech místního referenda, dále kasační stížnost, která směřuje jen proti výroku o nákladech řízení nebo proti důvodům rozhodnutí soudu, a rovněž kasační stížnost směřující proti rozhodnutí, a) jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu, b) jímž se pouze upravuje vedení řízení, nebo c) které je podle své povahy dočasné. Bylo tak třeba posoudit, zda rozhodnutí o procesním nástupnictví podle § 107 odst. 1, 2 o. s. ř., § 64 s. ř. s. není rozhodnutím, jímž se pouze upravuje vedení řízení. Rozhodnutí, jimiž se pouze upravuje vedení řízení, jsou v zásadě usnesení vydaná v průběhu řízení, která nemají vliv na rozhodnutí o věci samé. Jedná se tak o rozhodnutí, u kterých odnětí možnosti brojit proti nim kasační stížností stěžovatele v jeho právech účastníka řízení nikterak nezkracuje. Rozhodnutí o procesním nástupnictví, kterým soud určí, kdo nastoupí na místo účastníka řízení, který ztratil způsobilost být účastníkem řízení, však dle názoru Nejvyššího správního soudu mezi tato rozhodnutí nepatří. Jedná se totiž o rozhodnutí, kterým je natolik zasahováno

do práv procesního nástupce, že je třeba, aby proti němu mohl procesní nástupce uplatnit opravný prostředek. Kasační stížnost je tak přípustná. (...)

Stěžovatel v kasační stížnosti namítá, že vlastníkem finančních prostředků na uvedeném účtu se stala pouze manželka zemřelého žalobce Monika Z., jak vyplývá z usnesení Obvodního soudu pro Prahu 5 ze dne 30. 4. 2003.

Kdo je procesním nástupcem fyzické osoby, která ztratila způsobilost být účastníkem řízení, v řízení, ve kterém jeho povaha dovoluje pokračovat, stanoví § 107 odst. 2 o. s. ř., § 64 s. ř. s. Procesní nástupnictví je odvozeno od nástupnictví hmotněprávního. Procesním nástupcem je proto vždy ten, kdo podle hmotného práva převzal právo nebo povinnost, o něž v řízení jde. Procesním nástupcem fyzické osoby, která zemřela, jsou zpravidla její dědici, popřípadě ti z nich, kteří podle výsledků dědického řízení převzali právo nebo povinnost, o něž v řízení jde. V dané věci je předmětem řízení soudní přezkum rozhodnutí žalovaného správního orgánu, kterým bylo zamítnuto odvolání proti rozhodnutí finančního úřadu o uplatnění zástavního práva na finanční prostředky na účtu vedeném u České spořitelny, a. s., obvodní pobočka v Praze 5, číslo účtu ... Procesní nástupnictví tak bude v tomto řízení odvozeno od vlastnictví finančních prostředků na předmětném bankovním účtu.

Z usnesení Obvodního soudu pro Prahu 5 ze dne 30. 4. 2003 (které městský soud vyžádal až po rozhodnutí o procesním nástupnictví) Nejvyšší správní soud zjistil, že pozůstalé manželce Monice Z. patří mimo jiné zůstatek vkladu na spořicírovém účtu vedeném u ČS, a. s., pobočka Praha 5, číslo účtu ... ve výši

481 767,50 Kč. Rozhodnutím Finančního úřadu pro Prahu 5 ze dne 6. 10. 1999 však bylo uplatněno zástavní právo na finanční prostředky na účtu vedeném u České spořitelny, a. s., obvodní pobočka v Praze 5, číslo účtu ...; tedy shoduje se specifický symbol obou účtů i pobočka, u které jsou vedeny, avšak neshodují se čísla účtů. Ze zprávy vyžádané Nejvyšším správním soudem od České spořitelny, a. s., obvodní pobočky v Praze 5 (ze dne 30. 9. 2004), bylo zjištěno, že se jedná o totožný spořicírový účet, u něhož pouze došlo ke změně bankovního spojení.

Z důkazů provedených při jednání Nejvyššího správního soudu jednoznačně vyplývá, že po smrti žalobce Alexandra Z. se prostředky na bankovním účtu, vůči kterému směřuje rozhodnutí finančního úřadu a žalovaného a které byly předmětem dědictví po Alexandru Z., nestaly ani zčásti vlastnictvím stěžovatele a nejsou u něho splněny podmínky procesního nástupnictví ve smyslu § 107 odst. 2 o. s. ř., § 64 s. ř. s. Městský soud, který vycházel pouze z usnesení Obvodního soudu pro Prahu 5 ze dne 26. 8. 2003, neměl k dispozici všechny rozhodné podklady pro posouzení otázky procesního nástupnictví po původním žalobci Alexandru Z. a o procesním nástupnictví stěžovatele rozhodl na základě neúplných podkladů; důkazy v úplnosti shromážděné totiž vyvozenému procesnímu nástupnictví nenasvědčují.

V této části je proto kasační stížností napadené usnesení městského soudu v rozporu se zákonem a soud je vydal na základě nedostatečného zjištění skutečného stavu věci. Usnesení tedy trpí vadou uvedenou v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

(oš)