

SBÍRKA
ROZHODNUTÍ
NEJVYŠŠÍHO
SPRÁVNÍHO
SOUDU

7^{2005 / III. ročník / 25. 7. 2005}

OBSAH

575. Pobyt cizinců:
kompetenční vyluka 567
576. Ceny: nájemné a úhrada
za plnění poskytovaná
s užíváním bytu 569
577. Daň z příjmů právnických osob:
zdanění úroků z úvěrů podle
mezinárodních smluv
o zamezení dvojího zdanění 574
578. Provoz na pozemních
komunikacích: jízda
do křižovatky couváním 580
579. Důchodové pojištění:
starobní důchod
a částečný invalidní důchod 583
580. Hospodářská soutěž:
jednání ve vzájemné shodě 588
581. Řízení před soudem: osvobození
od soudních poplatků 594
582. Řízení před soudem: osvobození
od soudních poplatků 597
583. Cenné papíry: neuveřejnění
výroční zprávy o hospodaření
Řízení před soudem:
dokazování 599
584. Důchodové pojištění:
zastavení výplaty částečného
invalidního důchodu 602
585. Služební poměr policistů:
kázeňský trest a propuštění 607
586. Politické strany:
povinnost předkládat
výroční finanční zprávu 609
587. Daňové řízení: průkazní
povinnost správce daně
Daň z příjmů: úprava základu
daně při sjednání cen odlišných
od cen na trhu obvyklých 612
588. Řízení před soudem:
přezkoumatelnost rozhodnutí
o propuštění policisty
ze služebního poměru
ve správním soudnictví 617
589. Správní řízení: doručování 618
590. Daňové řízení: odvolání
proti rozhodnutí o dani
stanovené podle pomůcek 621
591. Azyl: důvody udělení azylu 623
592. Azyl: důvody udělení azylu 625
593. Vada řízení před správním
orgánem jako důvod kasační
stížnosti 628
594. Řízení před soudem:
žalobní námítky 629
595. Rozhodnutí správního orgánu:
nepřezkoumatelnost 631
596. Výsluhový příspěvek soudců
bývalých vojenských soudů 635
597. Správní řízení: přezkum
rozhodnutí v mimoodvolacím
řízení 640
598. Státní občanství: prohlášení
o nabytí státního občanství 642
599. Daňové řízení: důkazní
břemeno 645
600. Daň z přidané hodnoty:
předčasné ukončení finančního
leasingu 648
601. Dualismus práva:
pozemkové úpravy 654
602. Azyl: následky vstupu na území
jiného státu 658

Pobyt cizinců: kompetenční výluka

k § 171 písm. c) a § 119 odst. 1 písm. c) bodu 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění zákona č. 140/2001 Sb. (v textu též „zákon o pobytu cizinců“)

Výluka ze soudního přezkumu uvedená v § 171 písm. c) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, není protiústavní ani v rozporu s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána, neboť správní vyhoštění ve smyslu judikatury Evropského soudu pro lidská práva je zákonné, sledující legitimní cíl a nezbytné v demokratické společnosti. Posouzení přiměřenosti tohoto zásahu s ohledem na změny skutkového stavu lze ostatně dosáhnout v rámci jiných institutů, např. odstranění tvrdosti správního vyhoštění (§ 122 tohoto zákona), popř. cestou mimořádných opravných prostředků (§ 65 správního řádu ve spojení s § 168 citovaného zákona).

(Podle usnesení Městského soudu v Praze ze dne 25. 2. 2004, čj. 10 Ca 206/2003-37)

Prejudikatura: srov. např. rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Daliová proti Francii* (Přehled rozsudků Evropského soudu pro lidská práva č. 2/1998, str. 44)

Věc: Nataliya I. (Ukrajina) proti Policii České republiky – Ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie o správní vyhoštění.

Policie ČR, Oblastní ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie Ostrava, Referát cizinecké a pohraniční policie Chotěbuz, svým rozhodnutím ze dne 13. 5. 2003 žalobkyni podle § 119 odst. 1 písm. c) bodu 2 zákona o pobytu cizinců uložil správní vyhoštění z přechodného pobytu na území České republiky s dobou platnosti na tři roky. Správní orgán to odůvodnil neoprávněným pobytem žalobkyně na území ČR. Po uplynutí platnosti víza, které ji k pobytu v ČR opravňovalo, totiž žalobkyně nevycestovala a svůj další pobyt zde nezlegalizovala.

Proti tomuto rozhodnutí se žalobkyně odvolala. V odvolání uvedla, že pobývá ve městě K. u sestry, která je provdaná

za občana ČR, a že jí pomáhá s dítětem, v čemž jí vyhoštění brání. Je přitom jediným rodinným příslušníkem, který může sestru takto navštěvovat. Uvedla dále, že zde měla příležitostnou nelegální práci, přičemž prodloužení doby pobytu jí měli zaříditi klienti v souvislosti s prací.

Rozhodnutím ze dne 5. 8. 2003 žalovaný odvolání zamítl s odůvodněním, že žalobkyně se po dobu téměř dvou let zdržovala na území České republiky neoprávněně, a to vědomě, a že zde rovněž neoprávněně pracovala. Žalovaný proto nepovažoval namítané rodinné vazby za důvod pro změnu napadeného rozhodnutí a zásah do těchto vazeb za nepřiměřený vzhledem k závažnosti protiprávního jednání.

Žalobkyně v žalobě směřující proti tomuto rozhodnutí žalovaného namítala, že dne 21. 5. 2003 uzavřela sňatek s Martinem K., občanem ČR, který žije a pracuje ve městě K. Žalobkyně dále uvedla, že s ním čeká dítě, a dovolávala se proto práva na sloučení rodiny a práva na společnou výchovu dětí, jak je zaručuje zákon č. 94/1963 Sb., o rodině, a čl. 31 Listiny základních práv a svobod. Žalobkyně se však v žalobě nevěnovala otázce, zda žalovanému oznámila změnu skutečnosti rozhodné pro posouzení přiměřenosti tohoto zásahu, tj. uzavření manželství a očekávání narození dítěte s občanem České republiky.

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě jednak namítl, že žaloba byla podána opožděně, tedy po lhůtě deseti dnů stanovené v § 172 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, a jednak poukázal na ustanovení § 171 písm. c) téhož zákona, podle něhož je rozhodnutí o správním vyhoštění vyloučeno z přezkoumání soudem, pokud důvodem pro vydání rozhodnutí o správním vyhoštění byla skutečnost, že se cizinec před zahájením správního řízení zdržoval na území ČR neoprávněně.

Městský soud v Praze žalobu odmítl.

Z odůvodnění:

Městský soud v Praze se předně musel zabývat otázkou, zda napadené rozhodnutí není z kognice soudu vyloučeno. Podle § 68 písm. e) s. ř. s. je žaloba nepřijatelná, domáhá-li se žalobce přezkoumání rozhodnutí, které je z přezkoumání podle tohoto nebo zvláštního zákona vyloučeno. Podle § 171 písm. c) zákona o pobytu cizinců jsou z přezkoumání soudem vyloučena rozhodnutí o správním vyhoštění, pokud se před zahájením řízení o tomto vyhoštění zdržo-

val cizinec na území nebo v tranzitním prostoru mezinárodního letiště neoprávněně. Podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. pak soud usnesením odmítne návrh, který je nepřijatelný.

Soud vzhledem k vlastnímu vyjádření žalobkyně považoval za nepochybné, že se žalobkyně před zahájením řízení o vyhoštění zdržovala na území České republiky neoprávněně a že, si musela být protiprávnosti svého konání vědoma. Je tedy zřejmé, že podle již citovaného § 171 písm. c) zákona o pobytu cizinců je žalobou napadené rozhodnutí ve spojení s rozhodnutím orgánu I. stupně z přezkumu vyloučeno, a proto soudem nezbylo než žalobu podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítnout. Soud navíc dodal, že kdyby nebylo uvedené výluky, bylo by nutno považovat žalobu za opožděnou, neboť zákon o pobytu cizinců stanoví k podání žaloby kratší než dvouměsíční lhůtu (§ 172 tohoto zákona).

Výluku ze soudního přezkumu uvedenou v ustanovení § 171 písm. c) zákona o pobytu cizinců nepovažuje soud za protiústavní, resp. v rozporu s čl. 32 Listiny základních práv a svobod ani s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána. Správní vyhoštění ve smyslu judikatury Evropského soudu pro lidská práva je zákonné, sledující legitimní cíl a nezbytné v demokratické společnosti. Posouzení přiměřenosti tohoto zásahu s ohledem na uzavření manželství a očekávání narození dítěte s občanem České republiky, tj. posouzení nastalé změny skutkového stavu, je možno opětovně dosáhnout pomocí institutů, které zákon o pobytu cizinců zná, a to v rámci tzv. odstranění tvrdosti správního vyhoštění dle § 122 zákona o pobytu cizinců; popř. cestou mimořádných opravných prostředků, neboť ve smyslu

§ 168 a násl. téhož zákona se na toto řízení, až na uvedené odchylky, vztahuje správní řád. Uvedené instituty jsou s to naplnit požadavky čl. 9 a 10 Úmluvy o prá-

vech dítěte, a to počínaje právem na pravidelný styk s dítětem až po právo na opětovné spojení rodiny.

(thá)

576

Ceny: nájemné a úhrada za plnění poskytovaná s užíváním bytu

k § 5 a § 15 odst. 1 písm. a) zákona č. 526/1990 Sb., o cenách (v textu též „zákon o cenách“)

k § 11 odst. 3 vyhlášky č. 176/1993 Sb., o nájemném z bytu a úhradě za plnění poskytovaná s užíváním bytu (v textu též „vyhláška o nájemném z bytu“)

Z § 11 odst. 3 vyhlášky č. 176/1993 Sb., o nájemném z bytu a úhradě za plnění poskytovaná s užíváním bytu,^{*)} vyplývá, že cena za užívání výtahu může být mezi pronajímatelem a nájemci sjednána jen do výše ceny obvyklé. Překročení této ceny je sice porušením cenových předpisů, avšak nikoliv takovým, které by bylo možno kvalifikovat podle § 15 odst. 1 písm. a) zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, neboť se nejedná o cenu úředně stanovenou.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 2. 2004, čj. 7 A 72/2001-53)

Věc: Ing. Jan V. v B. proti Ministerstvu financí o uložení pokuty.

Rozhodnutím Finančního ředitelství v Brně ze dne 24. 1. 2001 byla žalobci v souladu s § 3 odst. 1 a 2 zákona č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen, a s § 17 odst. 1 písm. a) a b) zákona o cenách uložena pokuta ve výši 36 761 Kč z důvodu porušení § 15 odst. 1 písm. a) zákona o cenách, kterého se žalobce dopustil nerespektováním § 5 téhož zákona při účtování nájemného z bytu a úhrady za plnění poskytovaná s užíváním bytu, a to v období od 1. 6. 1998 do 30. 6. 2000.

Rozhodnutím žalovaného ze dne 26. 4. 2001 bylo v odvolacím řízení uvedené rozhodnutí změněno tak, že pokuta se ukládá podle ustanovení § 17 odst. 1 zákona o cenách, a to v celkové výši

23 382 Kč. Z celkové výše pokuty přitom pokutu ve výši 18 382 Kč žalovaný uložil podle § 17 písm. a) citovaného zákona z toho důvodu, že v období od 1. 6. 1998 do 30. 6. 1999 při vyúčtování ceny za užívání výtahu uplatnil žalobce vůči nájemníkům vyšší než maximální cenu podle § 5 zákona o cenách; pokutu ve výši 4000 Kč pak uložil podle § 17 písm. b) citovaného zákona, neboť žalobce v období od 1. 7. 1999 do 30. 6. 2000 při vyúčtování cen služeb uplatnil vůči nájemníkům vyšší než maximální ceny podle § 5 zákona o cenách; a pokutu ve výši 1000 Kč konečně uložil žalobci podle § 17 písm. b) citovaného zákona za to, že v období od 1. 7. 1999 do 30. 6. 2000 při vyúčtování cen služeb uplatnil vůči nájemníkům vyšší než maximální ceny těchto služeb podle § 5 zákona o cenách.

^{*) Zrušena nálezem Ústavního soudu č. 231/2000 Sb.}

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu, ve které v první řadě namítal nepřezkoumatelnost té části rozhodnutí, která se týká určení ceny obvyklé za užívání výtahu, neboť podle jeho názoru žalovaný uložil pokutu za překročení maximální ceny za užívání výtahu, přičemž z rozhodnutí nevyplývá, jak k jejímu určení dospěl. Žalobce dále nesouhlasí s názorem žalovaného, že cena obvyklá má být stanovena jedinou konkrétní částkou či matematickým výpočtem ze všech jednotlivých cen, ale domnívá se, že pro stanovení ceny obvyklé je třeba vycházet i z dalších relevantních informací. K tomu žalobce doplnil, že pro stanovení ceny obvyklé je rovněž významná ta skutečnost, zda v ceně za užívání výtahu jsou zahrnuty i odpisy výtahu. Podle žalobce je toto rozhodnutí nepřezkoumatelné i v části, která se týká překročení maximální ceny při účtování nákladů na odečty měřidel a jejich zpracování. Žalovaný totiž konstatoval, že byla překročena maximální cena těchto služeb, přičemž však neuvedl důvody, které jej vedly k tomuto stanovisku. Žalovaný se podle žalobce nevypořádal ani s jeho argumentem, že odečty měřidel a jejich zpracování lze chápat rovněž jako zvláštní službu poskytovanou pronajímatelem (žalobcem) nájemcům, která je sjednána podle § 11 odst. 1 vyhlášky o nájemném z bytu. Stejně tak žalobce zásadně nesouhlasí s daným rozhodnutím v části, která se týká ukládání pokut podle § 17 odst. 1 zákona o cenách. Žalovaný totiž uložil pokutu za to, že při účtování ceny za užívání výtahu uplatnil žalobce vůči nájemníkům vyšší než maximální ceny podle § 5 téhož zákona, a další pokutu za to, že při účtování ceny dalších služeb uplatnil vůči nájemníkům vyšší než maximální ceny podle téhož ustanovení citovaného zákona; v odůvodnění však neobjasnil úvahy, které jej

vedly k uložení pokuty v dané výši. Žalobce upozornil i na nesprávné právní posouzení věci týkající se výkladu ustanovení § 1 odst. 4 zákona o cenách. Tvrdí totiž, že pokud je určitá úhrada upravena zvláštním předpisem, nelze (za její účtování) uložit pokutu podle § 17 téhož zákona. Nesprávné právní posouzení věci spatřuje žalobce dále v otázce porušování cenových předpisů při účtování ceny za užívání výtahu. Nesouhlasí s názorem žalovaného a domnívá se, že cena za užívání výtahu není cenou úředně stanovenou podle § 5 zákona o cenách. Závěrem pak žalobce uvádí, že pokud se nejedná o cenu stanovenou podle § 5, nedochází podle něj ani k porušení § 15 odst. 1 písm. a) téhož zákona. S právním posouzením věci žalobce rovněž nesouhlasí v otázce porušování cenových předpisů podle § 15 odst. 1 písm. a) zákona o cenách při účtování ceny dalších služeb, neboť, jak dále uvádí, nepovažuje ani v tomto případě ceny uvedených služeb za ceny úředně stanovené podle § 5 zákona o cenách.

Ve svém vyjádření k žalobě se žalovaný věnoval zejména námitce nepřezkoumatelnosti rozhodnutí pro nedostatek důvodů v části, která se týká určení obvyklé ceny za užívání výtahu. V této souvislosti uvedl, že podkladem pro rozhodnutí žalovaného byly výhradně písemnosti, které byly součástí zasláního spisu od orgánu I. stupně; s těmi měl žalobce možnost se podrobně seznámit, vyjádřit se k nim, popřípadě navrhnout jejich doplnění. Dále žalovaný zdůraznil, že spis obsahuje dostatek podkladů pro určení ceny obvyklé a že náklady na odečty měřidel podle jeho názoru nemají charakter nákladů vynaložených na konkrétní službu. K námitce týkající se výše ukládaných pokut podle § 17 odst. 1 zákona o cenách pak žalovaný

uvedl, že porovnával výši pokut s možným získaným neoprávněným majetkovým prospěchem a pokuty uložil v částce, která je podstatně nižší než tento prospěch.

Nejvyšší správní soud zrušil rozhodnutí žalovaného pro nezákonnost a vady řízení a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

Soud se nejprve zabýval otázkou uložení pokut podle § 17 odst. 1 písm. b) zákona o cenách. K tomu zejména uvádí, že úvaha týkající se uložení pokuty musí vycházet z kritérií v právním předpise k tomu určených. Pokud cenové kontrolní orgány podle § 17 odst. 1 zákona o cenách zjistí, že došlo k porušení cenových předpisů podle § 15 tohoto zákona, uloží prodávajícímu nebo kupujícímu pokutu. Podle § 17 odst. 2 téhož zákona přihlednou cenové kontrolní orgány při určování výše pokuty podle odstavce 1 písm. b) citovaného ustanovení zejména k době trvání protiprávního jednání, míře zavinění a rozsahu poškození kupujících nebo prodávajících. Jak patrně, ustanovení § 17 odst. 2 zákona o cenách uvádí demonstrativní výčet kritérií pro stanovení výše pokuty. Dává-li právní předpis správnímu orgánu pro určení výše pokuty k dispozici výslovně určitá kritéria, je třeba, aby se jimi správní orgán zabýval.

V odůvodnění rozhodnutí Finančního ředitelství v Brně ze dne 24. 1. 2001 je k uložení pokuty ve výši 5000 Kč (celková výše 36 761 Kč) toliko uvedeno, že pokuta byla uložena s přihlédnutím k době trvání zjištěného stavu a rozsahu poškození; v odůvodnění však chybí nejen další kritérium (míra zavinění), ale především dostatečné odůvodnění všech

kritérií. Z odůvodnění rozhodnutí žalovaného o odvolání pak vyplývá, že žalovaný pro stanovení výše pokuty, která je podle něj uložena při spodní hranici možného rozsahu, přihlížel k míře zavinění, k době trvání protiprávního jednání i k tomu, že účastníkovi řízení by po zaplacení vznikl neoprávněný majetkový prospěch. V odůvodnění rozhodnutí pro stanovení pokuty ve výši 1000 Kč, která je podle žalovaného rovněž uložena na spodní hranici možného rozsahu, je dále toliko uvedeno, že žalovaný přihlídl k zákonným kritériím uvedeným v § 17 odst. 2 zákona o cenách. Institut správního uvážení s ohledem na jeho možnou přezkoumatelnost ve správním soudnictví, ale i s ohledem na jeho srozumitelnost pro účastníky řízení, vyžaduje, aby se správní orgán výslovně zmínil o všech v demonstrativním výčtu uvedených kritériích a dostatečně je odůvodnil. Dále je nezbytné objasnit, která další v demonstrativním výčtu výslovně neuvedená kritéria byla vzata v úvahu, a pokud nikoliv, z jakého důvodu k nim správní orgán nepřihlížel. Vzhledem k tomu, že správní orgány výše uvedený postup neakceptovaly, přisvědčil Nejvyšší správní soud žalobci a konstatoval, že se jedná o vadu řízení.

K námitce týkající se nesprávného právního posouzení věci při výkladu § 1 odst. 4 zákona o cenách soud nejprve připomíná, že podle tohoto ustanovení se zákon nevztahuje na odměny, úhrady, poplatky, náhrady škod a nákladů a úroky, upravené zvláštními předpisy. Ač není v žalobní námitce přímo uvedeno, že se jedná o výklad ve vztahu k nájemnému z bytu, dovozuje soud tuto skutečnost z celého řízení v dané věci. Soud dále konstatuje, že pro dostatečný a uspokojivý výklad právních norem zpravidla nepostačuje použít metody

jazykové, nýbrž že je nutno využít i metody další a výsledný závěr se musí jevit jako průnik všech v úvahu přicházejících metod. Jelikož samotný zákon o cenách zmocnil k vydání vyhlášky o nájemném z bytu, bylo by nelogické a úmyslu zákonodárce odporující, kdyby na jeho základě vydaná prováděcí vyhláška byla z použití zákona vyloučena. Na tom nemění nic ani skutečnost, že zmocňující ustanovení bylo ze zákona o cenách později vypuštěno a nahrazeno jiným (k tomu srov. nález Ústavního soudu č. 3/2000, Sb. ÚS, sv. č. 18, nález č. 93). Ostatně existence předpisu upravujícího pouze způsob určení maximální výše cen bez jakékoliv možnosti jejich kontroly se za této situace z pohledu soudu jeví jako nesmyslná, neboť argumentem *reductio ad absurdum* by z tohoto vyplývalo, že vyhláška by toliko určila, v jaké výši má být stanoveno nájemné z bytu a úhrady za plnění poskytované s užíváním bytu, avšak tato povinnost by nemohla být vymáhána, resp. nemohlo by být kontrolováno její dodržování, což by následně umožnilo pronajímatelům stanovit nájemné v jakékoliv výši. Tomuto výkladu svědčí i skutečnost, že nájemné je zařazeno výměrem Ministerstva financí č. 01 do seznamu zboží, s nímž výslovně počítá zákon o cenách. Na základě výše uvedených interpretací proto soud dovozuje, že pokud je určitá úhrada upravena zvláštním předpisem, nemusí být za takovéto formulace zákona (ustanovení § 1 odst. 4 zákona o cenách) bez dalšího vyloučeno, aby se podle daného zákona postupovalo, resp. se podle něj ukládaly pokuty. Konkrétně pro vztah zákona o cenách a vyhlášky o nájemném z bytu platí, že citovaný zákon se na vyhlášku vztahuje a za její porušení lze podle tohoto zákona ukládat sankce. V této námitce proto soud žalobci nepřisvědčil.

Společně k námitce týkající se nesprávného právního posouzení účtování ceny za užívání výtahu a námitce týkající se nepřezkoumatelnosti rozhodnutí pro nedostatek důvodů při určení ceny obvyklé soud uvádí, že podle ustanovení § 15 odst. 1 zákona o cenách, které bylo podkladem pro rozhodnutí o uložení pokuty, prodávající poruší cenové předpisy, jestliže prodává za cenu vyšší než maximální nebo pevnou úředně stanovenou cenu v souladu s § 5. Jelikož v předpisech nebo rozhodnutích není stanovena regulace ceny pro užívání výtahu, tedy cena této služby (cena výtahu), a tuto službu poskytuje sám pronajímatel, vyplývá z ustanovení § 11 vyhlášky o nájemném z bytu, že cena za užívání výtahu se sjednává do výše cen obvyklých v místě a čase plnění. Ustanovení § 5 zákona o cenách, které žalobce údajně porušil, pak uvádí, že úředně stanovené ceny jsou ceny určeného druhu zboží stanovené cenovými orgány jako maximální, pevné nebo minimální, nebo místními orgány jako maximální, a doplňuje, že maximální cena je cena, kterou není přípustné překročit; pevná cena je cena, kterou není přípustné změnit; a minimální cena je cena, kterou není přípustné snížit. Z výše uvedeného tedy vyplývá, že má-li se jednat o cenu maximální, je třeba, aby se jednalo o cenu určeného druhu zboží, a především, aby ji stanovil cenový orgán. Protože cena za užívání výtahu takovýmto rozhodnutím cenového orgánu stanovena nebyla, není cena obvyklá (tedy cena za užívání výtahu) zároveň i cenou maximální v kontextu ustanovení § 5 zákona o cenách a žalobce nemohl porušit jeho § 15 odst. 1 písm. a). V této námitce soud proto žalobci přisvědčil a konstatuje, že se jedná o nesprávné právní posouzení věci; rozhodnutí je proto v této části nezákonné. Soud však dále poznamenává, že § 11

odst. 3 vyhlášky o nájemném z bytu v případě, že některé služby poskytuje sám pronajímatel (což je i případ výtahu), stanoví, že v takovém případě se ceny sjednávají jen do výše cen obvyklých v místě a čase plnění. Z tohoto podle soudu vyplývá, že cena za užívání výtahu může být sjednána právě jen do výše ceny obvyklé. V případě překročení ceny obvyklé pak dochází k porušení cenových předpisů, avšak takové porušení cenových předpisů nelze podřadit pod ustanovení § 15 odst. 1 písm. a) zákona o cenách.

K námitce týkající se samotného určení ceny obvyklé soud doplňuje, že z odůvodnění rozhodnutí vyplynulo, že žalovaný stanovil průměrnou cenu za užívání výtahu aritmetickým průměrem cen za užívání výtahů a na základě provedené analýzy dospěl k závěru, že zjištěné ceny převyšující částku 596 Kč/osoba/rok mají marginální význam. Z těchto závěrů poté žalovaný dovodil, že jako cenu obvyklou je možno akceptovat cenu maximálně ve výši 596 Kč/osoba/rok. Takováto úvaha dovozující, že právě ceny převyšující danou částku mají marginální význam, a následně vedoucí k závěru, že cena v této výši je cenou obvyklou (navíc beroucí v potaz nahodile vybrané domy), se tak nutně jeví jako nepřezkoumatelná. Soud proto konstatuje, že není-li právní normou stanoven mechanismus určení ceny obvyklé a k jejímu určení je povolán správní orgán, je třeba k určení ceny obvyklé přistupovat se zvláštním zřetelem a její výši určovat na základě objektivních kritérií a tak, aby závěry správního orgánu vedly ke spolehlivému úsudku a bylo možno způsob jejího určení a samotnou výši ceny obvyklé přezkoumat. Vzhledem k tomu, že žalovaný takto nepostupoval, se tedy jedná o vadu řízení. Soud proto přisvědčil

žalobci i v této námitce a rozhodnutí shledal v dané části nepřezkoumatelným.

K dalším námitkám, zda cena obvyklá má být stanovena jedinou konkrétní částkou či matematickým výpočtem, případně zda je třeba vycházet z dalších relevantních informací, soud uvádí, že zasahovat do výběru kritérií nebo určovat, ke kterému z kritérií má správní orgán pro určení ceny obvyklé přihlížet, mu nepřísluší a nechává výběr kritérií na správním orgánu, přičemž však opakuje, že tato kritéria musí vést ke spolehlivému a objektivnímu závěru. Rovněž k námitce, zda je třeba odpisy výtahu zahrnout do ceny za užívání výtahu, soud připojuje, že mu o této námitce nepřísluší rozhodovat, neboť je povolán k přezkoumání zákonnosti, a nikoliv k určování ceny obvyklé a jejích složek.

Nejvyšší správní soud se z důvodu podobnosti a vzájemné provázanosti vyjádřil společně rovněž k námitkám týkajícím se nepřezkoumatelnosti rozhodnutí v části, která se věnuje překročení maximální ceny při účtování nákladů na odečty měřidel a jejich zpracování, a k námitkám týkajícím se nesprávného právního hodnocení nákladů odečtů měřidel, jejich zpracování a rozúčtování. K tomu konstatuje, že ustanovení § 11 odst. 1 vyhlášky o nájemném z bytu uvádí, že v nájemném nejsou zahrnuty ceny služeb. Ve výslovném výčtu v rámci tohoto ustanovení náklady na odečty měřidel a jejich zpracování a rozúčtování mezi službami uvedeny nejsou, nicméně lze je případně jako tzv. další služby pronajímatele s nájemcem dohodnout. Soud proto přisvědčil žalobci v námitce, zda lze tyto náklady sjednat na základě vzájemných dohod mezi pronajímatelem a nájemcem, a v této námitce shledal nezákonnost rozhodnutí žalovaného. Ob-

dobně lze podle soudu samozřejmě sjednat i náklady na správu domu, do kterých by tato položka mohla být zahrnuta. Avšak pro případy, kde by takovéto náklady dohodou sjednány nebyly, není žalobce s ohledem na citované ustanovení vyhlášky oprávněn k rozúčtování nákla-

dů, a považoval-li žalovaný tuto okolnost za cenovým předpisům odporující, citovaná ustanovení zákona či vyhlášky neporušil. V těchto námitkách proto soud žalobci nepřisvědčil.

(uch)

577

Daň z příjmů právnických osob: zdanění úroků z úvěrů podle mezinárodních smluv o zamezení dvojího zdanění

k § 25 odst. 1 písm. w), § 22 odst. 1 písm. g) bodu 3, § 36 odst. 1 písm. b) bodu 1, § 37 a § 38d odst. 2, 3 zákona ČNR č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění účinném pro zdaňovací období roku 2001 a 2002

k čl. 3, 10 a 11 Smlouvy mezi Českou republikou a Spojenými státy americkými o zamezení dvojího zdanění a zabránění daňovému úniku v oboru daní z příjmů a majetku, vyhlášené pod č. 32/1994 Sb. (v textu též „smlouva s USA“)

k čl. 3, 10 a 11 Smlouvy mezi Československou socialistickou republikou a Nizozemským královstvím o zamezení dvojího zdanění a zabránění daňovému úniku v oboru daní z příjmů a z majetku, vyhlášené pod č. 138/1974 Sb. (v textu též „smlouva s Nizozemím“)

k čl. 31 a 32 Vídeňské úmluvy o smluvním právu, vyhlášené pod č. 15/1988 Sb.

Posuzovala-li se daňová povinnost související s úvěrovými smlouvami ve zdaňovacím období r. 2001 a r. 2002 na základě § 37 zákona ČNR č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, podle mezinárodních smluv o zamezení dvojího zdanění a zabránění daňovému úniku v oboru daní z příjmů, které jednoznačně vymezují pojmy „úroky“ a „dividendy“, není důvod k užití doplňkových výkladových prostředků podle Vídeňské úmluvy o smluvním právu. Odpovídají-li vyplácené úroky vymezení tohoto pojmu v mezinárodních smlouvách, podléhají zdanění ve státě jejich příjemce.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 2. 2005, čj. 2 Afs 108/2004-106)

Věc: Společnost s ručením omezeným A. proti Finančnímu ředitelství v Českých Budějovicích, o daň z příjmů právnických osob vybíranou srážkou podle zvláštní sazby daně, o kasační stížnosti žalovaného.

Krajský soud v Českých Budějovicích rozsudkem ze dne 19. 5. 2004 zrušil k žalobě žalobce rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 1. 2004 a dvě rozhodnutí Finančního úřadu v Táboře ze dne 28. 4. 2003; těmito rozhodnutími byla žalobci přede-

psána daň z příjmů právnických osob vybíraná srážkou za zdaňovací období roku 2001 a roku 2002 ve výši 1 827 233 Kč. Krajský soud posuzoval, zda se zřetelem na mezinárodní smlouvy o zamezení dvojího zdanění lze považovat nadměr-

né úroky za dividendy a v České republice je zdaňovat podle § 36 odst. 1 písm. b) zákona ČNR č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, zvláštní sazbou s tím, že srážku je podle § 38 odst. 2 téhož zákona povinen provést žalobce jako plátce daně, nebo zda mají být dotčené úroky považovány za standardní úroky, a tudíž zdaňovány pouze ve státě příjemce. Dospěl přitom k závěru, že se o dividendy nejedná; jejich zdanění správcem daně bylo tedy neopodstatněné.

Žalovaný (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností. Poukázal na úvěrové smlouvy (smlouvu o konsolidovaném úvěru a smlouvu o akvizičním úvěru), které žalobce dne 10. 3. 1999 uzavřel se společností T. (daňovým rezidentem USA) a se společností E. (daňovým rezidentem Nizozemí); úvěry byly poskytnuty na dobu neurčitou s tím, že je žalobce bude splácet z prvních prostředků zbylých po uhrazení provozních a dalších výslovně vypočtených nákladů. Na základě těchto smluv žalobce účtoval do nákladů úroky. Ty ale – jak tvrdí stěžovatel – nebyly podle § 25 odst. 1 písm. w) zákona o daních z příjmů daňově uznatelné, neboť byly podle § 22 odst. 1 písm. g) bodu 3 téhož zákona považovány za podíly na zisku. Správce daně proto dospěl k závěru, že žalobce byl povinen z vyplacených úroků srazit daň podle § 36 odst. 1 písm. b) bodu 1 a § 38d odst. 2, 3 zákona o daních z příjmů. Názor krajského soudu je pak v rozporu se smlouvami o zamezení dvojího zdanění uzavřenými mezi Českou republikou a Spojenými státy americkými a mezi Českou republikou a Nizozemským královstvím.

V daném případě se jednalo o příjem podle daňového předpisu České republiky považovaný za podíl na zisku, který

je jako takový zdaňován. Jedná se proto o příjmy z jiných práv na společnosti, které jsou podrobeny stejnému zdanění jako příjmy z akcií ve smyslu čl. 10 odst. 4 smlouvy s USA a čl. 10 odst. 6 smlouvy s Nizozemím; není rozhodující, že formálně nevzniklo žádné společenské právo charakterizované podílem na řízení, zisku a likvidačním zůstatku. Rozhodující je jen to, že daňové předpisy staví tyto příjmy naroveň příjmům spojeným s právem akcionáře na výplatu dividendy, tedy s právem plynoucím z účasti na společnosti. Termín „společenské právo“ je pro daňové účely širší, než jak je chápán v rovině práva soukromého.

Smlouvy s USA a Nizozemím umožňují v případě tzv. nízké kapitalizace zdanění úroků z úvěrů a půjček jako zdanění dividend, avšak stanoví mezní sazbu daně. Proto správce daně úroky zdanil jako dividendy, ale sazbu daně modifikoval v souladu s mezinárodními smlouvami. Věřiteli v důsledku zvláštních vztahů tzv. nízké kapitalizace vzniklo právo podílet se na zisku dlužníka, neboť poskytnuté úvěry byly postaveny naroveň účasti ve společnosti a výplata věřiteli byla vázána na výsledky podnikání dlužníka. I když se formálně jednalo o poskytnutí úvěru a z jeho titulu o splácení úroků z něj, ve skutečnosti šlo o vztah dlužníka ke společnosti z titulu vkladu a vznik práva na dividendy, tedy o právo na společnost. Na tom nic nemění čl. 11 citovaných mezinárodních smluv umožňující zdanění úroků jen ve státě příjemce, neboť zde užitý výraz „úroky“ nezahrnuje ty příjmy, které jsou podřazeny pod čl. 10. To je výslovně uvedeno v čl. 11 odst. 3 smlouvy s USA a ze skutečnosti, že ve smlouvě s Nizozemím takový výslovný odkaz chybí, nelze dovodit odlišný režim, stejně tak jako ze skutečnosti, že některé mezinárodní smlouvy (např.

s Belgií) jsou přesnější. Krajský soud zcela pominul čl. 3 odst. 2 obou smluv, podle něhož každý výraz, který není nijak definován, je třeba vykládat v souladu s právními předpisy toho státu, který upravuje daně, jež jsou předmětem smlouvy, pokud souvislost nevyžaduje jiný výklad. Termín „jiná práva na společnosti“, „jiné právo s podílem na zisku“ není ve smlouvách přímo definován; proto je na místě aplikace českého zákona o daních z příjmů.

Jako doplňkový prostředek výkladu lze užít i Vzorovou smlouvu o zamezení dvojího zdanění příjmu a majetku OECD a její komentář (dále jen „Vzorová smlouva“ a „Komentář“), i když nemají povahu závazných právních předpisů. Jde o široce uznávaný dokument; jak Česká republika, tak i USA a Nizozemské království jsou členskými státy OECD. Definice dividend v čl. 10 Vzorové smlouvy uvádí, že za dividendy se považují i příjmy z jiných společenských práv, které jsou podrobeny stejnému daňovému režimu jako příjmy z akcií podle zákonů státu, jehož rezidentem je společnost, která vyplácí podíly na zisku. V Komentáři pak je uvedeno, že čl. 10 pojednává nejen o dividendách jako takových, ale také o úrocích z půjček, pokud se věřitel skutečně podílí na rizicích, jimž je vystavena společnost, tj. pokud splacení půjčky převážně závisí na úspěšných výsledcích nebo jinak na podnikání podniku. Články 10 a 11 proto nebrání tomu, aby posuzování tohoto druhu úroků jako dividend podle vnitrostátních právních předpisů o nízké kapitalizaci bylo aplikováno ve státě dlužníka. I to nasvědčuje závěru správce daně, že se v daném případě úroky zdaňují podle čl. 10, a nikoliv podle čl. 11 citovaných smluv.

Byly tedy naplněny základní předpoklady pro překvalifikování předmětných

úroků na dividendy jak ve smyslu § 22 odst. 1 písm. g) bodu 3 zákona o daních z příjmů, tak ve smyslu čl. 3, 10, 11 smluv s USA a Nizozemím. Hlavním cílem opatření o tzv. nízké kapitalizaci je zamezit ovlivňování daňové povinnosti právnických osob formou tzv. „financování dluhem“. Jde o situaci, kdy poměr dluhů společnosti k jejímu vlastnímu kapitálu přesahuje určitou, z daňového hlediska přijatelnou, hranici. V důsledku toho je prostřednictvím vyplácených úroků snižován daňový základ příjemce na jedné straně, zatímco na druhé poskytovatel úvěrů či půjček takto realizuje v nezdaněné formě nebo ve formě méně zdaněné do výnosů svůj podíl na zisku jako příjemce úvěru.

Žalobce se v písemném vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěrem krajského soudu; úroky ze smluv o konsolidovaném a akvizičním úvěru je třeba považovat za příjmy z pohledávek jakéhokoliv druhu ve smyslu čl. 11 odst. 3 smlouvy s USA a ve smyslu čl. 11 odst. 2 smlouvy s Nizozemím. K tomu, aby se mohlo jednat o příjmy podrobené podle tuzemského práva stejnému daňovému režimu jako dividendy, není splněna další podmínka – nejedná se současně o příjem z jiných práv na společnosti (jiných společenských práv). Stěžovatelův výklad umožňuje volnou modifikaci smluvních ujednání, aniž se tak smluvní strany dohodly. Předmětné úroky jsou pro zahraniční subjekty příjmem z pohledávky odpovídající definici úroků v čl. 11 obou smluv a vnitrostátní zákon lze použít, jen pokud mezinárodní smlouva nestanoví jinak. Společnostem T. a E. nikdy nevznikla žádná jiná práva na společnosti žalobce jako nezbytně nutná podmínka možné subsumce příjmů z úroků pod pojem dividendy, a to ani formálně ani fakticky; společnosti se

nepodílí ani na řízení, ani na zisku či likvidačním zůstatku.

Posuzované úroky jsou jednoznačně příjmy plynoucí z pohledávek, tedy odpovídající slovnímu spojení „příjmy z pohledávek jakéhokoliv druhu“ jako součásti speciálních definic výrazu „úroky“ v čl. 11 odst. 3 a 11 odst. 2 smluv o zamezení dvojího zdanění. Výklad pojmů „dividendy“ a „úroky“ v těchto smlouvách nevyvolává žádné pochybnosti. Navíc i při akceptaci stěžovatelova názoru je třeba poukázat na skutečnost, že zákon o daních z příjmů neobsahuje žádnou definici slovního spojení „jiné právo na společnosti“, resp. „jiné společenské právo“, ale užívá spojení jako „účást na obchodní společnosti“ [§ 4 odst. 1 písm. r), § 10 odst. 1 písm. c), § 36 odst. 2 písm. a) bod 1], „majetkový podíl na společnosti“ [§ 8 odst. 1 písm. a)] nebo „podíl v obchodní společnosti“ [§ 24 odst. 2 písm. w)]. Pod tato slovní spojení ovšem zákon o daních z příjmů výslovně ani implicitně nezahrnuje pohledávky ze závazkových právních vztahů, resp. příjmy z nich vyplývající. Proto pod výše uvedené výrazy lze zahrnovat v daňovém řízení jen práva ve smyslu části druhé obchodního zákoníku charakterizovaná např. podílem na řízení, zisku a likvidačním zůstatku; nic takového ovšem z daných úvěrových smluv nevyplývá.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Při posouzení správnosti právního hodnocení provedeného krajským soudem vycházel Nejvyšší správní soud z ustanovení zákona ČNR č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, v rozhodném znění. Finanční úřad posoudil úroky poskytnu-

té žalobcem jako výdaje, které není možno podle § 25 odst. 1 písm. w) zákona o daních z příjmů uznat za výdaje vynaložené na dosažení, zajištění a udržení příjmů (úvěry a půjčky), neboť úvěry byly poskytnuty daňovými nerezidenty, které byly osobami spřízněnými, a poskytnuté úvěry přesahovaly čtyřnásobek vlastního kapitálu. Úroky z úvěrů se považují za podíly na zisku ve smyslu § 22 odst. 1 písm. g) zákona o daních z příjmů. Takové příjmy podléhají zvláštní sazbě daně podle § 36 odst. 1 písm. b) bodu 1 zákona o daních z příjmů a podle § 38d téhož zákona se daň podle zvláštní sazby daně vybírá srážkou, kterou je povinen zaplatit plátce daně při poukázání nebo připsání úhrady ve prospěch poplatníka (odst. 1), u dividendových příjmů při jejich výplatě (odst. 2). Rozhodná je ovšem skutečnost, že smluvními věřiteli jsou subjekty se sídlem v USA a v Nizozemí.

Podle § 37 zákona o daních z příjmů se ustanovení tohoto zákona použije, jen pokud mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána, nestanoví jinak. Těmito smlouvami jsou v daném případě Smlouvy o zamezení dvojího zdanění a zabránění daňovému úniku v oboru daní z příjmů a majetku uzavřené mezi Českou republikou a Spojenými státy americkými dne 16. 9. 1993 a Českou republikou (resp. ČSSR) a Nizozemským královstvím dne 4. 3. 1974. Obě smlouvy shodně v čl. 3 definují některé všeobecné pojmy, přičemž v odst. 2 obdobně stanoví, že výraz, který není ve smlouvě definován, bude mít pro její aplikaci smluvním státem význam, jenž mu náleží podle předpisů státu upravujícího daně, pokud souvislost nevyžaduje výklad odlišný. V obou smlouvách jsou ovšem konkrétní definice dividend (čl. 10) i úroků (čl. 11); proto aplikace čl. 3 odst. 2 smluv nepřichází v úvahu. Tak ve smlou-

vě s USA je v čl. 11 odst. 3 uvedeno, že výraz „úroky“ označuje příjmy z pohledávek jakéhokoli druhu, zajištěných i nezajištěných zástavním právem na nemovitosti, a s výhradou odst. 4 článku 10 (dividendy) poskytujících nebo neposkytujících právo účasti na zisku dlužníka, a zvláště příjem z vládních cenných papírů a příjem z obligací nebo dluhopisů, včetně premií a výher vztahujících se k těmto cenným papírům, obligacím nebo dluhopisům, stejně jako jakýkoliv jiný příjem, který je podle daňových zákonů smluvního státu, v němž příjem vzniká, považován za příjem z půjčených peněz.

Výjimkou z definice úroků podle této smlouvy jsou tedy příjmy z pohledávek, které jsou ve smyslu čl. 10 odst. 4 dividendami. Podle tohoto ustanovení výraz „dividendy“ označuje příjmy z akcií nebo jiných práv, s výjimkou pohledávek, s podílem na zisku, jakož i příjmy z jiných práv na společnosti, které jsou podrobeny stejnému zdanění jako příjmy z akcií podle daňových předpisů státu; v němž je společnost, která rozdílí zisk, rezidentem. Výraz „dividendy“ rovněž zahrnuje příjmy ze závazků, včetně dlužních úpisů nesoucích právo podílu na zisku, v tom rozsahu, jak je to stanoveno podle právních předpisů toho smluvního státu, ze kterého plyne příjem. Ve smlouvě s Nizozemím pak je v čl. 11 odst. 2 uvedeno, že výraz „úroky“ označuje příjmy z veřejných dluhopisů, obligací nebo dlužních úpisů zajištěných i nezajištěných zástavním právem na nemovitosti, pokud neposkytují právo na podíl na zisku, a z pohledávek jakéhokoli druhu, právě tak jako všechny jiné příjmy postavené naroveň příjmům z půjček daňovými předpisy státu, ve kterém mají tyto příjmy zdroj. Tato druhá smluvní definice úroků tedy neobsahuje výslovně výjimku pro dividendy,

ovšem dividendy rovněž definuje, a to v čl. 10 odst. 6: výraz „dividendy“ označuje příjmy z akcií, z požitkových listů nebo práv, kuksů, zakladatelských podílů nebo jiných práv s podílem na ziscích, právě tak jako příjmy z pohledávek s podílem na ziscích a příjmy z jiných společenských práv, které jsou postaveny naroveň příjmům z akcií daňovými předpisy státu, v němž má sídlo společnost vyplácející dividendy. I když tedy v definici úroků není výslovně uvedena výjimka odkazující na dividendy, je zřejmé, že pokud by se jednalo o dividendy, bylo by podřazení úrokům vyloučeno, tak jako v případě smlouvy prvé.

Při posouzení, zda v daném případě lze žalobcem vyplácené úroky považovat za úroky ve smyslu uvedených mezinárodních smluv (u nichž obě smlouvy předpokládají zdanění úroků ve státě sídla či bydliště osoby, jíž jsou vypláceny – čl. 11 odst. 1 obou smluv), nebo za dividendy, dospěl Nejvyšší správní soud ke shodnému závěru jako krajský soud. Na to, aby částky vyplácené věřitelům bylo možno považovat za dividendy, by se muselo jednat jednak o příjmy, které jsou v tuzemském právu podrobeny stejnému režimu jako příjmy z akcií; ale současně by muselo jít i o příjmy z jiných práv na společnosti, resp. příjmy z jiných společenských práv.

Stěžovatel považuje obě podmínky za naplněné a tvrdí, že právo věřitelů na společnosti, bez ohledu na nedostatek formálního vyjádření v úvěrových či jiných smlouvách, je dáno závislostí na úspěšnosti podnikání dlužníka (žalobce). S tím nelze souhlasit. Není opory pro názor, že účast na podnikání lze v daňovém právu chápat širěji než v právu soukromém; to by muselo z daňového předpisu vyplývat. Za tutou účast pak nelze považovat

vat pouhou skutečnost, že splatnost úroků byla v úvěrových smlouvách vázána nikoliv časově, ale v závislosti na dosažení zisku v podnikání dlužníka. Ani takto stanovená splatnost úroků neznamená, že se věřitelé na výsledku podnikání podílejí (příčemž jinou formu účasti by nebylo možno dovodit vůbec) a že obdrží nějaký podíl ze zisku; prostě jen až v době, kdy dlužník zisku dosáhne, bude z něho splácet sjednané úroky. Tedy lze rovněž souhlasit s krajským soudem, že ani ve vztahu k úpravě obsažené v obchodním zákoníku, ale ani v obecném významu, nevzniklo věřitelům žádné společenské právo. To ovšem znamená, že úroky vyplácené z úvěrů nelze považovat za příjem z jiných práv na společností (smlouva s USA) či za příjem ze společenského práva (smlouva s Nizozemím). Tím je vyloučeno podřazení daných úroků pod pojem „dividendy“.

Oproti tomu zcela bez nutnosti výkladu odpovídají úroky z úvěrových smluv definicím pojmu „úroky“ v obou dotčených smlouvách, neboť se jedná o příjem z „pohledávek jakéhokoli druhu“. I v tom lze s krajským soudem souhlasit. To znamená, že ani pojem „úroky“ ani pojem „dividendy“ není pojmem nejasným, jak tvrdí stěžovatel, a není proto důvodů k aplikaci výkladu ve smyslu Vídeňské úmluvy o smluvním právu ze dne 23. 5. 1969 (ve Sbírce rozhodnutí vyhlášena pod č. 15/1988 Sb.). Úmluva upravuje uzavírání smluv včetně obecných pravidel jejich výkladu. Podle čl. 31 odst. 1 Úmluvy musí být smlouva vykládána v dobré víře, v souladu s obvyklým významem, který je dáván výrazům ve smlouvě v jejich celkové souvislosti, a rovněž s přihlédnutím k předmětu a účelu smlouvy; navíc v odst. 3 je uvedeno, že spolu s celkovou souvislostí bude brán zřetel: a) na každou pozdější

dohodu týkající se výkladu smlouvy nebo provádění jejího ustanovení, k níž došlo mezi stranami, b) na jakoukoliv pozdější praxi při provádění smlouvy, která založila dohodu stran týkající se jejího výkladu. Podle čl. 32 Úmluvy lze použít k výkladu smluv i doplňkových prostředků, včetně přípravných materiálů na smlouvě a okolností, za nichž byla smlouva uzavřena, a to buď pro potvrzení významu, který vyplývá z použití článku 31, nebo pro určení významu, pokud výklad provedený podle čl. 31 a) buď ponechává význam nejednoznačným nebo nejasným, nebo b) vede k výsledku, který je zřejmě protismyslný nebo nerozumný.

V daném případě stěžovatel vůbec netvrdí naplnění podmínek výkladu ve smyslu čl. 31 a z ničeho není zřejmé, že došlo mezi smluvními zeměmi k nějaké „pozdější dohodě“ nebo že by se smysl definovaných pojmů změnil v důsledku „pozdější praxe“. Proto ani nemohly být naplněny podmínky užití výkladových prostředků ve smyslu čl. 32 a možnost postupu podle Vzorové smlouvy a jejího Komentáře není třeba hodnotit. Nebyla-li shledána nutnost výkladu podle těchto prostředků, je nerozhodné, jaké pojetí dividend obsahuje čl. 10 Komentáře. Pokud by zmíněnou „pozdější dohodou“ či praxí mělo být právě přijetí Vzorové smlouvy a jejího Komentáře (příčemž čl. 10 Komentáře obsahuje pojetí dividend nasvědčující závěrům správce daně), lze jen obecně připomenout, že leželi posouzení daňové povinnosti na daňovém subjektu (ten je povinen daň sám vypočítat a uhradit), musí být daňová povinnost stanovena jednoznačně. Nelze předpokládat a po daňovém subjektu požadovat jako chování právním řádem předepsané, že daňový subjekt bude sledovat a respektovat „pozdější dohody“, pokud se nestanou součástí

mezinárodní smlouvy, podle níž je daňová povinnost posuzována (a tedy nebudou vnitrostátně právně závazné), či „pozdější praxi“ závazně nevyjádřenou a navíc v rozporu s definicí pojmů obsažených ve smlouvách. Pokud jde o nepo-

třebnost užití stěžovatelem tvrzených výkladových prostředků, Nejvyšší správní soud je opět s krajským soudem ve shodě.

(oš)

578

Provoz na pozemních komunikacích: jízda do křižovatky couváním

k § 22 a § 24 odst. 2; 3, a 4 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů

Jízdu do křižovatky couváním je třeba posuzovat podle § 24 odstavce druhého až čtvrtého (otáčení a couvání) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, a nikoliv podle § 22 tohoto zákona (jízda křižovatkou). Při couvání do křižovatky nemá řidič couvajícího vozidla přednost v jízdě, ale naopak nesmí ohrozit žádného z ostatních účastníků provozu na pozemních komunikacích.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, čj. 5 As 38/2003-38)

Věc: Ing. Lubomír H. v B. proti Krajskému úřadu Olomouckého kraje, o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce byl rozhodnutím Okresního úřadu Šumperk ze dne 4. 6. 2002 uznán vinným z přestupku proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu podle § 22 odst. 1 písm. f) zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích, kterého se dopustil dne 3. 4. 2002 tím, že v obci B. při řízení osobního vozidla značky Škoda 125 L nesprávným couváním vjel do křižovatky, kde došlo ke střetu s osobním vozidlem značky Škoda 105, čímž porušil ustanovení § 24 odst. 2 a 3 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (dále jen „zákon č. 361/2000 Sb.“). Za tento přestupek mu podle § 11 odst. 1 písm. b) a § 22 odst. 2 zákona o přestupcích byla uložena pokuta ve výši 1000 Kč a dále mu byla podle § 79 odst. 1 zákona

o přestupcích uložena povinnost úhrady nákladů řízení ve výši 500 Kč. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, o němž rozhodl žalovaný dne 1. 8. 2002 tak, že je zamítl a napadené rozhodnutí správního orgánu I. stupně v plném rozsahu potvrdil.

Žalobu podanou proti rozhodnutí žalovaného zamítl Krajský soud v Ostravě dne 14. 5. 2003.

Proti jeho rozsudku podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. Namítal, že správní orgány nevyložily správně pravidlo o couvání v křižovatce, neboť stěžovatel příjížděl ze směru, jemuž měl druhý účastník nehody dát přednost, což neučinil a do křižovatky vjel rychlostí

nepřiměřenou povinnosti dát přednost v jízdě. Rovněž namítl, že situace a okolnosti v místě nehody nevyžadovaly zabezpečení couvání způsobilou a poučenou osobou, neboť přes plot domu č. p. 405 byl do křižovatky dostatečný výhled pro vyjetí i couvání. To ostatně vyplývalo z provedených důkazů; správní úřady však ve svých skutkových zjištěních dovodily opak.

Stěžovatel označil výklad § 2 písm. l) a q), § 22 odst. 2, 3 a § 24 zákona č. 361/2000 Sb. za revoluční, neboť řidič musí dát přednost v jízdě i takovému vozidlu, které jede pozpátku (couvá), což vyplývá z § 2 písm. q) a § 22 odst. 2 zákona č. 361/2000 Sb. Couvání je totiž také jízdou a řidič má povinnost dát přednost vozidlu, a to bez ohledu na způsob jeho jízdy.

Řidič při couvání jistě nesmí ohrozit ostatní účastníky provozu na pozemních komunikacích, tedy způsobit jim nějaké nebezpečí, avšak omezit v jízdě je může. V dané situaci měl stěžovatel náležitý rozhled tak, aby nezpůsobil nikomu nebezpečí (např. najetím do jedoucího či stojícího vozidla), a tyto okolnosti nevyžadovaly ve smyslu § 24 odst. 3 zák. č. 361/2000 Sb. zajištění couvání třetí osobou. Jedinou příčinou nehody tedy bylo porušení § 22 odst. 2 zákona č. 361/2000 Sb. druhým účastníkem nehody, který nedal přednost v jízdě tím, že podle místních podmínek nesnížil podstatně svou rychlost, resp. ve smyslu § 2 písm. q) zákona č. 361/2000 Sb. pokračoval v jízdě do křižovatky, takže řidič mající přednost v jízdě musel náhle změnit rychlost jízdy (zastavit). Při této nepřiměřené rychlosti se druhý řidič nestihl vyhnout stěžovatelo-vo vozidlu, ač to prostorové podmínky umožňovaly.

Krajský soud ve svém rozsudku fakticky dovodil, že pro couvání nelze použít analogie dle § 24 odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., tedy že pro couvání se neuplatní ustanovení o jízdě křižovatkou, tj. pravidlo o přednosti v jízdě. To by znamenalo, že při couvání se neuplatní pravidla o jízdě křižovatkou, a že couvající řidič tak není povinen dát přednost v jízdě, respektovat dopravní značky upravující hlavní a vedlejší komunikace, zastavit na hranici křižovatky, nedovoluje-li to situace, apod. Takový výklad je zcela nepřijatelný.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Krajský soud se v napadeném rozsudku zabýval námitkou nesprávného právního posouzení věci a nedostatečného zjištění skutkového stavu. Na základě provedeného dokazování dospěl krajský soud k závěru, že správní orgán I. stupně i žalovaný zjistili úplný skutkový stav. Ačkoliv krajský soud oproti nim dospěl k závěru, že stěžovatel v dané situaci přednost neměl, kvalifikoval stěžovatelovo zaviněné jednání jako přestupek podle § 22 odst. 1 písm. f) zákona o přestupcích, tedy dle stejného ustanovení jako žalovaný.

Právní závěry správních orgánů nejsou v rozporu se zjištěným skutkovým stavem. Stěžovatel dne 4. 4. 2002 podal vysvětlení na Okresním ředitelství Policie České republiky – Dopravním inspektorátu v Šumperku a mimo jiné tam uvedl: „*dále si myslím, že řidič* (další účastník nehody, pozn. soudu) *jel dosti rychle, avšak rychlost nedokážu odhadnout*“. V protokolu o ústním jednání na Okresním úřadu Šumperk, referátu do-

pravy, dne 4. 6. 2002 stěžovatel setrval na své výpovědi ze dne 4. 4. 2002 a dále uvedl, že „... pan S. jel podstatně rychleji než udávaných 20 km/h (já jsem v době střetu viděl jen něco se mihnout)...“. Další účastník nehody Miroslav S. dne 4. 4. 2002 v protokolu o podání vysvětlení mimo jiné uvedl: „jel jsem rychlostí kolem 20 km/h, neviděl jsem přijíždět z této pozemní komunikace žádné vozidlo a pomalou jízdou jsem započal vjíždět do uvedené křižovatky, kterou jsem chtěl projíždět v přímém směru“. Rychlost vozidel, která se střetla a která řídili účastníci dopravní nehody, tj. stěžovatel a Miroslav S., v době střetu nebyla zjištěna. Stěžovatelovo tvrzení, že druhý účastník dopravní nehody Miroslav S. v době střetu jel nepřiměřenou rychlostí, nebylo prokázáno. Pro posouzení skutkové podstaty dopravního přestupku, kterého se dopustil stěžovatel, je bez významu, zda se dopravního přestupku dopustil i další účastník dopravní nehody (Boh. A 10717/33). Podstatné a rozhodující v této právní věci je, zda se stěžovatel dopustil přestupku proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu, v daném případě podle § 22 odst. 1 písm. f) zákona o přestupcích, konkrétně porušením § 24 odst. 2 a 3 zákona č. 361/2000 Sb. Podle citovaných ustanovení nesmí řidič při couvání ohrozit ostatní účastníky provozu na pozemních komunikacích. Vyžadují-li to okolnosti, zejména nedostatečný rozhled, musí řidič zajistit bezpečné otáčení nebo couvání pomocí způsobilé a náležitě poučené osoby.

Při posuzování, zda se stěžovatel dopustil přestupku, vycházel žalovaný (i správní orgán I. stupně) a krajský soud z tohoto skutkového stavu, který stěžovatel nezpochybnil (avšak zpochybnil jeho právní hodnocení): dne 3. 4. 2002 kolem 15:50 hodin řídil stěžovatel osobní

automobil Škoda 125 L v obci B. S tímto automobilem couval z ulice Příční do ulice Krátké. Křižovatka těchto ulic ve tvaru T (ulice Příční ústí do ulice Krátké) nebyla rozlišena dopravním značením. Ve stejnou dobu řídil Miroslav S. osobní automobil Škoda 105 L a jel s ním v obci B. po ulici Krátké ve směru ke křižovatce ulic Krátká a Příční, přičemž ulice Příční se nacházela vpravo ve směru jeho jízdy. Ke střetu obou vozidel došlo v křižovatce. Postavení automobilů po nehodě zůstalo, podle obou účastníků nehody, stejně a zachycuje ho plánek dopravní nehody, který je obsahem spisu Policie České republiky, Okresního ředitelství DI – dopravní nehody Šumperk, stejně tak jako fotografie zachycující postavení obou automobilů po nehodě.

Stěžovatel vytýká žalovanému i krajskému soudu, že z uvedeného skutkového stavu vyvodili nesprávný právní závěr, že stěžovatel porušil § 24 odst. 2 a 3 zákona č. 361/2000 Sb., a tím se dopustil přestupku proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu dle § 22 odst. 1 písm. f) zákona o přestupcích. Žalobce má za to, že při couvání v obci B. z ulice Příční na ulici Krátkou, tedy v křižovatce těchto ulic nerozlišené dopravními značkami, přijížděl do křižovatky zprava ve směru jízdy dalšího účastníka dopravní nehody Miroslava S., a že tedy měl přednost v jízdě před vozidlem řízeným Miroslavem S., přičemž Miroslav S. pravidlo o přednosti v jízdě automobilu přijíždějícímu zprava nedodržel. Toto stěžovatelovo přesvědčení však není v souladu se zákonem č. 361/2000 Sb.

Zákon č. 361/2000 Sb. upravuje práva a povinnosti účastníků provozu na pozemních komunikacích podle zvláštního právního předpisu, pravidla provozu na pozemních komunikacích... V části prv-

ní hlavě II dílu 3 upravuje pravidla provozu na pozemních komunikacích, v oddílu 1 jízdu vozidla a v § 13 - § 24 jízdu ve zvláštních případech. V § 22 upravuje jízdu křižovatkou a z odstavce druhého tohoto ustanovení vyvozuje stěžovatel svou přednost v jízdě při couvání z ulice Příční do ulice Krátké, tedy do křižovatky těchto ulic neoznačených dopravními značkami, do níž couval vpravo ve směru jízdy řidiče Miroslava S. V § 24 upravuje citovaný zákon otáčení a couvání. V odstavci druhém stanoví, že při couvání řidič nesmí ohrozit ostatní účastníky provozu na pozemních komunikacích. Pro účely tohoto zákona znamená „nesmět ohrozit“ povinnost řidiče počínat si tak, aby jinému účastníku provozu na pozemních komunikacích nevzniklo žádné nebezpečí [§ 2 písm. l) citovaného zákona]. Protože stěžovatel do křižovatky couval, nelze jeho jízdu couváním posuzovat pravidly stanovenými zákonem v § 22, ale pravidly stanovenými v § 24, a to v odstavcích druhém až čtvrtém. Při couvání do křižovatky neměl stěžovatel přednost v jízdě, ale naopak nesměl ohrozit ostatní účastníky provozu na pozemních komunikacích, tedy ani vozidlo řízené řidičem Miroslavem S. přijíždějící po ulici Krátké ke křižovatce ulic Příční a Krátké. Pravidla provozu na pozemních komunikacích tedy stěžovatel při couvání nedodržel,

ačkoliv je tato povinnost stanovena v § 4 písm. b) zákona č. 361/2000 Sb. Dalšího účastníka silničního provozu Miroslava S. ohrozil. Pokud stěžovatel namítá, že jel jen velmi pomalou rychlostí při couvání do křižovatky, pak to zřejmě v situaci na vozovce nestačilo, neboť přijíždějící vozidlo řízené Miroslavem S. neviděl a jak sám připustil, přijíždějící vozidlo nemohl možná vidět přes roh domu č. p. 405, který se nachází vpravo (ve směru jeho jízdy couváním). Stěžovatel sice v protokolu o podání vysvětlení dne 4. 4. 2002 před Policií České republiky, dopravním inspektorátem v Šumperku prohlásil, že to nebylo poprvé, co takto vyjížděl, a že dle jeho úsudku nebylo zapotřebí zabezpečit couvání na ulici Krátkou pomocí způsobilé a náležitě poučené osoby; jak je však patrné, marně se spoléhal na to, že při couvání nikoho neohrozí. V obydlené části obce zastavěné domy nelze vyloučit pohyb osob a automobilů ve vozovce. Neměl-li stěžovatel dostatečný rozhled při couvání pro polohu domu č. p. 405, bylo jeho povinností zajistit couvání do křižovatky pomocí způsobilé a náležitě poučené osoby. Stěžovatel tak skutečně porušil i § 24 odst. 3 zákona č. 361/2000 Sb., protože si přes nedostatečný rozhled nezajistil couvání pomocí způsobilé a náležitě poučené osoby.

(ale)

Důchodové pojištění: starobní důchod a částečný invalidní důchod

k § 81 odst. 3 zákona ČNR č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění zákonů č. 590/1992 Sb. a č. 134/1997 Sb.

k § 58 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění

I. Ustanovení § 81 odst. 3 zákona ČNR č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, upravuje v řízení ve věcech důchodového

pojištění překážku věci zahájené (litispendence), nikoliv věci rozhodnuté (*rei iudicatae*).

II. Starobní důchod a částečný invalidní důchod jsou z hlediska ustanovení § 81 odst. 3 zákona ČNR č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, různými dávkami důchodového pojištění. Zahájení řízení či rozhodnutí o přiznání starobního důchodu nebrání zahájení řízení o přiznání částečného invalidního důchodu; v případě splnění podmínek nároku na výplatu obou dávek je nutno postupovat dle § 58 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2005, čj. 3 Ads 26/2004-48)

Věc: Jaroslava Z. v P. proti Ministerstvu vnitra o odnětí plného invalidního důchodu a o přiznání částečného invalidního důchodu, o kasační stížnosti žalovaného.

Žalovaný vydal dne 22. 5. 2003 dvě rozhodnutí, z nichž jedním žalobkyni odňal od 1. 6. 2003 plný invalidní důchod, druhým jí přiznal od téhož dne starobní důchod. Žalobkyně se proti oběma rozhodnutím odvolala: nesouhlasila s posouzením poklesu schopnosti soustavné výdělečné činnosti a s vyměřenou výší starobního důchodu. Dne 18. 6. 2003 vzala zpět odvolání proti rozhodnutí o přiznání starobního důchodu a následně podala žádost o přiznání částečného invalidního důchodu. Ten jí byl rozhodnutím ze dne 3. 7. 2003 přiznán; zároveň žalovaný zastavil výplatu starobního důchodu. I proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání.

Ministr vnitra obě odvolání zamítl a rozhodnutí I. stupně potvrdil. Zamítnutí odvolání proti rozhodnutí o přiznání částečného invalidního důchodu odůvodnil splněním podmínek § 44 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, podáním žádosti o tuto dávku dne 18. 6. 2003 a přiznáním vyšší dávky důchodového pojištění v případě souběhu s nárokem na výplatu starobního důchodu.

Proti oběma rozhodnutím o odvolání se žalobkyně bránila žalobou u Městské-

ho soudu v Praze. Namítla, že v roce 1991 při dovršení 55 let nebyla převedena z plného invalidního důchodu do starobního důchodu, tím přišla o valorizace této dávky od roku 1991 a současná výše starobního důchodu je podstatně nižší; proto je nucena přistoupit na pobírání částečného invalidního důchodu, který je o cca 500 Kč vyšší. Žalobkyně se donucením pobírání částečného invalidního důchodu ve věku 67 let cítila být poškozena a žádala o přepočtení starobního důchodu s přihlédnutím k valorizaci.

V doplnění žaloby žalobkyně poukázala na skutečnost, že z odůvodnění napadeného rozhodnutí o přiznání částečného invalidního důchodu nevyplývá srovnávací výpočet porovnání výše částečného invalidního a starobního důchodu, což způsobuje nepřezkoumatelnost tohoto rozhodnutí. Namítla, že splnila podmínky nároku na starobní důchod už v roce 1991, a od tohoto data nastal souběh nároků ve smyslu § 58 zákona o důchodovém pojištění.

Městský soud v Praze žalobu zamítl, pokud směřovala proti rozhodnutí o odnětí plného invalidního důchodu, a zru-

šil rozhodnutí o přiznání částečného invalidního důchodu. V důvodech městský soud vyložil, že považuje za nepřipustný postup žalovaného, jestliže žalobkyni byl rozhodnutím ze dne 22. 5. 2003 přiznán starobní důchod a následně pak jí byl dalším rozhodnutím ze dne 3. 7. 2003 přiznán částečný invalidní důchod. Soud tento postup považoval za nepřipustný; dle § 81 odst. 3 zákona ČNR č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení (dále jen „zákon č. 582/1991 Sb.“), brání zahájení řízení o dávku důchodového pojištění tomu, aby v téže věci probíhalo jiné řízení. Městský soud z uvedených skutečností vyvodil, že rozhodnutí o přiznání jedné dávky důchodového pojištění (zde: starobního důchodu) brání tomu, aby byla přiznána jiná dávka důchodového pojištění, tj. částečný invalidní důchod. Žalovaný měl dle názoru soudu v době řízení o žádosti žalobkyně o starobní důchod vyřešit otázku, který z důchodů při jejich souběhu bude vyšší, a dle § 58 zákona o důchodovém pojištění o žádosti žalobkyně rozhodnout. Nelze přiznat jednu dávku důchodového pojištění a po následném zjištění, že jiná dávka by s ohledem na § 58 zákona o důchodovém pojištění byla vyšší, dalším rozhodnutím přiznat tuto vyšší dávku.

Proti rozsudku městského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost. Namítl, že městský soud nerozlišil právní otázku nároku na důchod a nároku na výplatu důchodu a dále nesprávně posoudil překážku souběhu několika řízení o nárocích žalobkyně na důchod. Dle názoru stěžovatele z ustanovení § 81 odst. 3 zákona č. 582/1991 Sb. nevyplývá, že by zahájení řízení o starobním důchodu bránilo tomu, aby bylo zahájeno řízení o částečném invalidním důchodu. Řízení o starobním důchodu a o částeč-

ném invalidním důchodu nejsou řízením v téže věci ve smyslu § 81 odst. 3 citovaného zákona; právní předpisy souběh obou uvedených řízení připouštějí. Soud nesprávně vyložil zákon č. 582/1991 Sb., nesprávně posoudil právní otázku, a je tak naplněn důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Žalobkyně se ztotožnila se závěry Městského soudu v Praze. Odkázala na ustanovení § 54 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění, dle kterého nárok na důchod vzniká dnem splnění podmínek stanovených tímto zákonem. Konstatovala, že ke dni 1. 6. 2003 u ní vznikl souběh nároků na výplatu starobního a částečného invalidního důchodu; tento souběh upravuje ustanovení § 58 zákona o důchodovém pojištění. Nositel pojištění, tj. stěžovatel, je povinen provést srovnávací výpočet a rozhodnout, že bude vyplácen důchod vyšší. Připuštěním souběhu řízení o přiznání starobního a částečného invalidního důchodu je popřen smysl ustanovení § 58 zákona o důchodovém pojištění. Tohoto smyslu může být dosaženo pouze provedením srovnávacího výpočtu v jediném správním řízení, a tak zabránit nezákonnosti, ke které by došlo přiznáním té dávky, která je nižší. Žalobkyně poukazuje na nezákonnost, která vznikla v jejím případě přiznáním nižší dávky důchodového pojištění do doby, než bylo zjištěno, která dávka je vyšší, a než jí byla tato dávka následně přiznána.

Nejvyšší správní soud kasační stížností vyhověl, zrušil rozsudek Městského soudu v Praze ve výroku o zrušení toho z rozhodnutí stěžovatele, jímž bylo zamítnuto odvolání žalobkyně proti rozhodnutí o přiznání částečného invalidního důchodu, a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

Mezi účastníky je sporná otázka výkladu o použití ustanovení § 81 odst. 3 zákona č. 582/1991 Sb. a § 58 zákona o důchodovém pojištění v dané věci. Dle § 81 odst. 3 zákona č. 582/1991 Sb. brání zahájení řízení o dávku důchodového pojištění tomu, aby v téže věci probíhalo jiné řízení. Toto ustanovení upravuje tzv. překážku věci zahájené, litispendenci. Pokud Městský soud v Praze z tohoto ustanovení vyvodil, že rozhodnutí o přiznání dávky důchodového pojištění brání tomu, aby byla přiznána jiná dávka důchodového pojištění, pak ustanovení § 81 odst. 3 zákona č. 582/1991 Sb. vložil a následně použil nesprávně. Účelem procesního institutu překážky věci zahájené ve správním řízení je zabránit tomu, aby správní orgán nejednal o stejném nároku totožné osoby ve více řízeních, což by mohlo mít za následek vynesení několika závazných rozhodnutí ve stejné věci. O takový případ se však nejednalo, neboť žádný z účastníků nepochybněval skutečnost, že řízení o přiznání starobního důchodu žalobkyni bylo ukončeno rozhodnutím ze dne 22. 5. 2003, které nabylo zpětvzetím odvolání ze dne 18. 6. 2003 právní moci. Až poté podala žalobkyně žádost o přiznání částečného invalidního důchodu. Z uvedeného je zřejmé, že ve chvíli zahájení řízení o přiznání částečného invalidního důchodu jeho dalšímu průběhu nemohlo bránit zahájené řízení ve věci starobního důchodu, neboť se již jednalo o věc rozhodnutou.

Městský soud v Praze opřel svůj výše citovaný závěr o ustanovení § 81 odst. 3 zákona č. 582/1991 Sb., obsahově však dovozoval, že rozhodnutí ve věci částečného invalidního důchodu brání překážka rozhodnutí o starobním důchodu.

Ani s tímto závěrem nelze souhlasit. Je třeba zdůraznit, že v řízení o důchodovém pojištění lze totožnost věci definovat pouze „*in rem*“ (totožnost podstaty nároku), neboť určení „*in personam*“ (shoda v osobě) jako kritérium nepřichází v úvahu, protože žadatelem o dávku je vždy tentýž účastník řízení.

Starobní důchod a částečný invalidní důchod jsou různými dávkami důchodového pojištění, jsou upraveny odlišnými ustanoveními zákona o důchodovém pojištění, a přestože je lze oba řadit mezi tzv. „přímé důchody“, jejich povaha i účel se liší. Z pojmu „důchod“, obsaženého v názvu obou dávek, lze dovodit společný znak, tj. dávka má nahradit ztrátu nebo omezení příjmu z vlastní pracovní činnosti; rozdíl je v příčině této ztráty či omezení. V případě starobního důchodu je to důsledek přirozené sociální události – dosažení určitého věku, bez dalšího zkoumání vlivu věku na osobu pojištěnce, u částečného invalidního důchodu se jedná o individuální pokles schopnosti soustavné výdělečné činnosti z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu. Tomuto odlišení odpovídá způsob právní úpravy základních podmínek vzniku a trvání obou nároků. Z uvedeného vyplývá, že v řízení o přiznání starobního důchodu jsou zjišťovány u stejné osoby jiné skutečnosti než v řízení o přiznání částečného invalidního důchodu; odlišně jsou vymezeny též skutečnosti mající vliv na trvání či změnu každé z dávek a kritéria jejich posuzování.

Stěžovatel dále namítal, že Městský soud v Praze v napadeném rozsudku nerozlišoval mezi pojmy „nárok na důchod“ a „nárok na výplatu důchodu“. I tato námitka je důvodná. Vznik nároku na důchod a jeho výplatu upravuje ustanovení § 54 zákona o důchodovém pojiště-

ní. Dle odstavce 1 tohoto ustanovení vzniká nárok na důchod dnem splnění podmínek stanovených tímto zákonem. Nárok na výplatu důchodu pak dle odstavce 2 vzniká splněním podmínek stanovených tímto zákonem pro vznik nároku na důchod a na jeho výplatu a podáním žádosti o přiznání nebo vyplácení důchodu.

Z uvedeného vyplývá, že zákon o důchodovém pojištění rozlišuje mezi pojmy „nárok na důchod“ a „nárok na výplatu důchodu“, přičemž toto rozlišování má praktické důsledky. Nárok na důchod vzniká splněním podmínek stanovených zákonem; vzniká tedy ze zákona i bez podání žádosti o přiznání nároku. Můžeme proto rozlišovat mezi nárokem, který vznikl splněním zákoných podmínek, ale nebyl zatím rozhodnutím příslušného orgánu deklarován, a mezi nárokem, o kterém již bylo kladně rozhodnuto. Podmínkou nároku na výplatu důchodu je jednak splnění podmínek stanovených pro vznik nároku na důchod, dále dodržení podmínek stanovených pro výplatu v některých zákonných případech (např. při souběhu nároků na výplatu více důchodů, souběh s výdělečnou činností atd.), a podání žádosti o přiznání důchodu nebo o vyplácení důchodu. Jako příklad významu rozlišování obou pojmů lze uvést případ, kdy zanikne nárok na dávku, nicméně výplata pokračuje až do doby vykonatelnosti rozhodnutí o odnětí dávky.

V případě žalobkyně se jednalo o situaci, kdy jakožto poživatelka plného invalidního důchodu od roku 1980 dosáhla v roce 1991 důchodového věku, splnila podmínky pro vznik nároku na starobní důchod, nepožádala však o jeho přiznání a následnou výplatu. Ustanovení § 58 zákona o důchodovém pojištění

upravuje souběh nároků na výplaty dávek, nikoli samotných nároků na dávky; žalobkyni byl proto v souladu se zákonem nadále vyplácen plný invalidní důchod, aniž byl stěžovatel povinen porovnávat výši obou dávek. Pokud byl žalobkyni přiznán starobní důchod rozhodnutím ze dne 22. 5. 2003 a žalobkyně následně dne 18. 6. 2003 podala žádost o přiznání částečného invalidního důchodu, o kterém stěžovatel v řízení zjistil, že je vyšší než přiznaný starobní důchod, pak postupoval zcela v souladu se zákonem, jestliže jí přiznal vyšší částečný invalidní důchod a dle § 58 zákona o důchodovém pojištění zároveň rozhodl, že starobní důchod vyplácen nebude. K zániku nároku na starobní důchod došlo ze zákona dle citovaného ustanovení.

Městský soud v Praze tedy z důvodu nerozlišování mezi právními pojmy nespávně vyložil ustanovení § 58 zákona o důchodovém pojištění, jestliže dospěl k závěru, že upravuje posouzení souběhu nároků na jednotlivé druhy důchodů před jejich přiznáním.

Je rovněž zřejmé, že se nelze ztotožnit se závěrem Městského soudu v Praze, že již v době řízení o žádosti žalobkyně o starobní důchod si stěžovatel měl vyřešit otázku, který důchod při jejich souběhu je vyšší, a na základě § 58 zákona o důchodovém pojištění rozhodnout. Stěžovatel ke dni rozhodnutí o starobním důchodu rozhodl i o odnětí plného invalidního důchodu a konstatoval, že žalobkyně je částečně invalidní, není však z úřední povinnosti v takovém případě bez nové žádosti povinen rozhodnout o přiznání částečného invalidního důchodu. Tato povinnost je stanovena pouze v případě rozhodování o přiznání plného či částečného invalidního důchodu, nikoliv v řízení o jeho odnětí, jak

již Nejvyšší správní soud judikoval (sp. zn. 4 Ads 9/2004).*) Žalobkyně podala žádost o přiznání částečného invalidního důchodu dne 18. 6. 2003, stěžovatel proto neměl možnost porovnat výši požadovaného nároku s výší starobního důchodu v rozhodnutí vydaném dne 22. 5. 2003, tedy ještě před zahájením řízení o částečný invalidní důchod.

Žalobkyni byl přiznán nejdříve starobní důchod, neboť o něj požádala dříve; po zjištění existence nároku na vyšší dávku jí tato dávka byla přiznána od stejného data, tj. od 1. 6. 2003, rozdíl za dané období jí byl přiznán a vyplacen. Nedošlo tedy k žádnému zkrácení na právech.

(ema)

580

Hospodářská soutěž: jednání ve vzájemné shodě

k § 3 odst. 1 zákona č. 63/1991 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, ve znění zákona č. 286/1993 Sb.***)

Za jednání ve vzájemné shodě se považuje společně koordinovaný postup soutěžitelů, kterému předchází přímé nebo nepřímé vzájemné kontakty mezi těmito soutěžiteli, v jejichž důsledku je jejich nezávislé soutěžní jednání nahrazeno praktickou kooperací s cílem preventivně odstranit pochybnosti o budoucím chování konkurentů (§ 3 odst. 1 zákona č. 63/1991 Sb., o ochraně hospodářské soutěže*). Jestliže soutěžitelé uzavřeli dohodu obsahující určení minimálních prodejních cen (zde: cen inseminačních dávek), pak spolu ve vzájemné shodě jednali.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 2. 2005, čj. 2 A 18/2002-58)

Věc: Akciová společnost Ch. v H. proti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, za účasti akciových společností J. v Č., R. v P., P. v O., Z. v Z., A. v M. a X. v B., o uložení pokuty za jednání ve vzájemné shodě.

Žalovaný zahájil dne 13. 4. 2001 z vlastního podnětu správní řízení s uvedenými soutěžiteli, mezi něž náleží i žalobce. Důvodem bylo porušení § 3 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže (dále též „zákon“), které žalovaný spatřoval ve stanovení prodejní ceny inseminační dávky pro chovatele na relevantním trhu. Na základě shromážděných podkladů žalovaný zjistil, že žalob-

ce spolu s ostatními účastníky řízení jako tzv. oprávněnými organizacemi působil na stejné horizontální úrovni relevantního trhu. Celkový tržní podíl všech účastníků řízení na relevantním trhu činil v roce 2000 cca 50 %. Bylo zjištěno, že žalobce vlastní 1/3 podíl na základním jmění akciové společnosti Y., která byla založena jako společný podnik společností X. a Ch., a dále že dochází k jeho pravi-

*) Dosud nepublikováno.

**) Zrušen zákonem č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), s účinností k 1. 7. 2001.

***) Nyní srov. § 3 odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb.

delným kontaktům s dalšími účastníky řízení v rámci skupiny P. (tvořené společnostmi Z., X., Ch. a A.). Žalovaný provedl rozsáhlá šetření ohledně osoby žalobce a jeho kapitálového a personálního propojení s jednotlivými účastníky řízení, provedl analýzu vývoje prodejních cen výrobku u žalobce a dalších účastníků řízení a zabýval se spoluprací jednotlivých účastníků řízení v oblasti testace býků. Zaměřil se rovněž na prokázání vzájemných kontaktů mezi jednotlivými účastníky řízení v rámci skupiny účastníků H. a skupiny účastníků P. Šetřením žalovaný zjistil, že žalobce se setkával s ostatními účastníky řízení v rámci skupiny P. na poradách, na nichž se projednávaly mj. prodejní ceny výrobku. Žalovaný dále zjistil, že žalobce uzavřel s účastníky řízení, společnostmi X. a A., smlouvy, ve kterých byla obsažena písemná ujednání týkající se stanovení prodejní ceny inseminačních dávek plemenných býků z podílu společné testace. Závěrem analýzy prodejních cen pak bylo zjištění, že žalobce i ostatní účastníci řízení uplatňovali při stanovení prodejní ceny pravidlo, že cena uvedená v jejich ceníku není nižší než cena, kterou stanoví ve svém ceníku majitel býka, a výjimky z tohoto pravidla byly naprosto ojedinělé. Na základě toho dospěl žalovaný k závěru, že při obchodování s konečným výrobkem docházelo ze strany žalobce a ostatních soutěžitelů k vědomé koordinaci jejich chování v hospodářské soutěži, jež byla zaměřena na postup při stanovování konečných (prodejních) cen. Analýzou chování soutěžitelů na trhu, zjištěním obsahu jejich společných jednání a zhodnocením důkazů bylo prokázáno, že se žalobce spolu s ostatními soutěžiteli předem informovali o svých budoucích prodejních cenách a tyto ceny, jež nebyly nižší než ceny stanovené vlastníkem býka, dodržovali. Takový postup po-

soudil žalovaný jako protisoutěžní jednání, naplňující ustanovení § 3 odst. 1 zákona, neboť jednání žalobce spolu s ostatními soutěžiteli ve vzájemné shodě vedlo k narušení hospodářské soutěže na relevantním trhu. Žalobce dále porušil toto ustanovení i tím, že s dalšími dvěma účastníky řízení uzavřel dohodu o minimální prodejní ceně ve smyslu citovaného ustanovení. Důsledkem dodržování minimální prodejní ceny byla mezi žalobcem a ostatními soutěžiteli navzájem eliminována hospodářská soutěž na relevantním trhu výrobků. Skutečnost, že v některých případech prodal žalobce inseminační dávky za cenu vyšší, nemá vztah ke skutečnosti, že došlo k porušení zákona.

Žalobce ve svém vyjádření k výsledkům šetření prohlásil, že nedošlo ke kartelovým dohodám mezi ním a ostatními soutěžiteli na relevantním trhu a že se při tvorbě cen řídil nabídkou a poptávkou na trhu. Odmítl porušení § 3 odst. 1 zákona, neboť porovnáním cen s ceníky konkurentů zjistil odlišné ceny inseminačních dávek.

Na základě uvedených zjištění žalovaný svým rozhodnutím ze dne 13. 7. 2001 rozhodl v bodě I výroku, že žalobce svým jednáním ve vzájemné shodě s ostatními soutěžiteli porušil § 3 odst. 1 zákona, v bodě II výroku, že žalobce uzavřením písemných dohod, jejichž součástí byla i dohoda o minimální ceně výrobku, porušil § 3 odst. 1 a § 3 odst. 2 písm. a) zákona, v bodě III výroku zakázal žalobci plnění jednání ve vzájemné shodě a plnění zakázaných cenových dohod a v bodě IV výroku rozhodl o uložení pokuty žalobci za výše uvedená porušení zákona ve výši 300 000 Kč.

Proti rozhodnutí vydanému v prvním stupni podal žalobce rozklad podle § 61

odst. 1 správního řádu. Předseda žalovaného v rozkladovém řízení rozhodnutí ve výrokové části I a III změnil, ve výrokové části II zrušil a ve výrokové části IV potvrdil. V odůvodnění rozhodnutí o rozkladu mj. uvedl, že správní orgán prvního stupně shromáždil ve správním řízení řadu důkazů prokazujících, že ke společnému postupu žalobce a ostatních soutěžitelů v oblasti stanovení prodejních cen došlo následkem jejich přímého nebo zprostředkovaného kontaktu a jejich jednání není náhodným nebo logickým důsledkem ekonomických podmínek na relevantním trhu. Mezi žalobcem a dalšími dvěma soutěžiteli došlo k uzavření zakázané dohody narušující soutěž a současně bylo prokázáno jednání žalobce a ostatních soutěžitelů ve vzájemné shodě. Ke změnám, jež učinil ve výrokové části, připomněl, že k nim přistoupil proto, aby bylo z výroku rozhodnutí jednoznačně patrné, jakých forem zakázaného jednání se žalobce a ostatní soutěžitelé dopustili.

Žalobou podanou u Vrchního soudu v Olomouci dne 10. 12. 2002 se žalobce domáhá zrušení tohoto rozhodnutí. Namítá zejména, že napadeným rozhodnutím předsedy žalovaného došlo k porušení ustanovení § 3 odst. 4, § 32 odst. 1, § 46 a § 47 odst. 2 správního řádu, a tvrdí, že rozhodnutí nebylo vydáno v souladu se zákony, nevychází ze spolehlivě zjištěného stavu věci, správní orgán si neopatrily pro rozhodnutí potřebné podklady, nevedl, jakými úvahami byl při hodnocení důkazů, na základě nichž rozhodoval, veden, a jeho rozhodnutí postrádá logickou argumentaci. Žalovaný nevzal především v úvahu skutečnost, že ustanovení § 3 odst. 1 zákona se sice z hlediska vyslovení neplatnosti zmiňuje o veškerých dohodách narušujících soutěž, že je však nutno brát v úvahu, a to

vzhledem k tzv. bagatelním kartelům a praxi přijaté v evropské judikatuře, že toto narušení soutěže musí být citelné. Jak dále žalobce upozorňuje, v případě cen nižších by se dostal dokonce do rozporu nejen s dobrými mravy, ale i s § 2 odst. 3 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách (dále jen „zákon o cenách“). V této souvislosti dále tvrdí, že žalovaný zcela přehlédl skutečnost, že jím zkoumané smluvní dokumenty pouze deklarují závazek smluvních stran o tom, že nebudou prodávat inseminační dávky plemenných býků za ceny nižší, než jsou obecné tržní nákupní ceny inseminačních dávek od vlastníků chovných býků. Cena je, resp. může být, pro žalobce jako zhotovitele díla pouze podkladem pro kalkulaci ceny díla. Uvedené smlouvy nelze proto považovat za cenovou dohodu, neboť „cenou“ je až vlastní cena za dílo. Za rozhodující přitom žalobce považuje skutečnost, že mezi účastníky nebylo dohodnuto, že ceny jimi zhotoveného díla budou stejné či velmi podobné, a nebyl dohodnut ani jakýkoliv doporučený cenový rámec. Žalobce dále namítá, že jeho jednání nevedlo ani nemohlo vést k narušení ani ohrožení hospodářské soutěže (zvláště ne citelnému), neboť zcela prokazatelně jednal ve své cenové politice samostatně a bez jakýchkoliv vazeb na jiné subjekty na nabídkové straně trhu. Předseda žalovaného ignoroval i řadu jeho dalších námitek a svévolně užíval fakta zjištěná o jiných účastnících řízení i proti žalobci, výsledkem čehož bylo vydání nesprávného rozhodnutí.

Žalovaný ve svém vyjádření uvádí, že žalobce narušil hospodářskou soutěž na trhu inseminačních dávek plemenných býků v České republice tím, že uzavřel s účastníky správního řízení X. a A. zakázanou a neplatnou dohodu o minimální prodejní ceně, a dále tím, že obdobně

při stanovování svých prodejních cen jednal ve vzájemné shodě s dalšími účastníky řízení. Výrok rozhodnutí opřel žalovaný o skutková zjištění na základě důkazů jak přímých, tak nepřímých, které shromáždil a v rámci volného hodnocení důkazů vyhodnotil. V napadeném rozhodnutí veškeré skutečnosti shrnul a poukázal na důkazy, jež se staly podkladem pro jeho rozhodnutí, a současně se vypořádal se všemi námitkami žalobce. K námitce žalobce, že nevzal v úvahu požadavek citelného narušení soutěže ve smyslu § 3 odst. 1 zákona, žalovaný uvádí, že je mu známa rozhodovací praxe Evropské komise a judikatura Evropského soudního dvora ve vztahu k hodnocení zakázaných dohod dle ustanovení čl. 81 Smlouvy o založení Evropského společenství jako dohod tzv. bagatelních – tj. dohod, které, ačkoliv splňují kritéria zakázanosti, nejsou schopny narušit hospodářskou soutěž v dostatečné míře, neboť na dohodě se účastníci soutěžitelé nedosahují na daném relevantním trhu takového postavení, které by zakládalo možnost podstatného narušení hospodářské soutěže na daném trhu. Zákon definuje tzv. bagatelní dohody [§ 3 odst. 4 písm. c)] jako dohody, jež si ce svým obsahem patří do rámce ujednání narušujících soutěž, avšak na tuto soutěž mají jen minimální účinek. Jako kritérium byl stanoven 5% podíl zásobování celostátního trhu nebo méně než 30% podíl místního trhu, jehož zásobování se účastníci dohody pravidelně zúčastní. Otázkou možnosti aplikace tohoto ustanovení se žalovaný zabýval, avšak zjistil, že účastníci správního řízení nesplňují procentní kritéria zastoupení na trhu ve smyslu § 3 odst. 4 písm. c) zákona, neboť v roce 2000 činil jejich celkový tržní podíl cca 50%. Žalovaný dále v této souvislosti konstatuje, že veškerá ujednání o cenách mezi soutěžiteli na horizon-

tální úrovni jsou svojí podstatou natolik závažná, že k citelnému narušení soutěžního prostředí může dojít bez ohledu na velikost podílu účastníků dané dohody na trhu. K námitce žalobce, že ceny jím účtované odpovídaly nákladům a že stanovení nižších cen by bylo nejen v rozporu s dobrými mravy, ale i s § 2 odst. 3 zákona o cenách, žalovaný zdůrazňuje, že se v případě zakázané dohody o ceně nejedná o sjednání ceny mezi prodávajícím a kupujícím ve smyslu zákona o cenách, ale o ujednání mezi účastníky dohody, spočívající v tom, že tito účastníci budou svůj výrobek prodávat za určitou jednotnou cenu. Ustanovení § 2 odst. 3 zákona o cenách dopadá až na vztahy mezi prodávajícím a kupujícím a týká se nepřiměřenosti ceny. Není proto možné zaměřovat oblast úpravy právních vztahů regulovanou zákonem o cenách s oblastí úpravy právních vztahů regulovanou zákonem o ochraně hospodářské soutěže, neboť každá z těchto úprav dopadá na jiné právně relevantní vztahy. K námitce žalobce, že žalovaný ve svém rozhodnutí uvedl skutečnosti svědčící o tom, že žalobce v některých případech stanovil a účtoval odlišně od ostatních účastníků řízení, uvádí, že tato skutečnost je k výše uvedeným dohodám a jednáním žalobce ohledně minimálních cen zcela irelevantní. Zásadní a právně relevantní by mohla být pouze skutečnost, že by žalobce uplatňoval nižší cenu, než jaké byly mezi jednotlivými účastníky jednání ve vzájemné shodě dohodnuty.

Nejvyšší správní soud, na něhož věc přešla podle § 132 s. ř. s., zamítl žalobu jako nedůvodnou.

Z odůvodnění:

Rozhodující pro posouzení věci bylo zodpovězení otázky, zda bylo jednání ža-

lobce po právu posouzeno jako jednání, jež je podřaditelné pod ustanovení § 3 odst. 1 zákona.

Účelem protimonopolního zákonodárství je přispívat k tomu, aby nedocházelo k selhání trhu. Když účastníci soutěže mezi sebou uzavřou dohodu soutěž narušující, trh selhává, dochází k omezení nabídky a zvyšují se ceny. Zákon neslouží k tomu, aby prvoplánově chránil soutěžitele, ale je tu proto, aby prostřednictvím příslušného úřadu ochraňoval soutěž na trhu.

Zákon v § 3 odst. 1 stanoví zákaz a neplatnost „dohod“ mezi soutěžiteli, které vedou nebo mohou vést k narušení hospodářské soutěže na trhu zboží. Uzavření takové dohody nebo chování soutěžitelů podle ní je pak důvodem pro uložení pokuty dle § 14 odst. 4 zákona, neboť se jedná o porušení zákonem stanovené povinnosti. Tato pozitivněprávní úprava vychází z tradiční úpravy komunitární.

Pojem „dohoda“ je považován ve smyslu ustanovení § 3 odst. 1 zákona za legislativní zkratku, zahrnující tři způsoby závadných a sankcionovatelných jednání, přičemž se jedná o dohody mezi soutěžiteli ve vlastním (užším) slova smyslu, rozhodnutí sdružení podnikatelů anebo jednání soutěžitelů ve vzájemné shodě. Dohody v užším smyslu mají nejčastěji podobu smluv či jejich konkrétních ujednání, jež jsou právně vynutitelná, rozhodnutí jsou výrazem vůle určitým způsobem jednat a jednání soutěžitelů ve vzájemné shodě spočívá především v kooperaci či v koordinaci či postupu v důsledku očekávání chování jiného soutěžitele.

Žalovaný se ve svém rozhodnutí dovolává porušení ustanovení § 3 odst. 1

zákona a tvrdí, že žalobce se zakázaného jednání ve smyslu citovaného ustanovení dopustil tím, že spolu s dalšími dvěma soutěžiteli uzavřel zakázanou a neplatnou dohodu o minimální prodejní ceně, a dále tím, že obdobně při stanovování svých prodejních cen jednal ve vzájemné shodě s ostatními výše uvedenými soutěžiteli.

V této souvislosti považoval Nejvyšší správní soud za nutné se nejdříve zabývat tím, zda žalobcovo jednání vedlo nebo mohlo vést k narušení hospodářské soutěže na relevantním trhu zboží, jenž je vymezen v daném případě jako trh inseminačních dávek plemenných býků. Aby bylo možno posoudit, zda žalovaný porušil zákon, když jednání žalobce považoval za zakázanou cenovou dohodu (cenový kartel), bylo nezbytné vymezit zákonný rámec, v němž se mohl žalovaný pohybovat v úvahách o porušení § 3 odst. 1 zákona. Žalobci je v prvé řadě vytýkáno uzavření zakázané cenové dohody, tedy uzavření dohody ve vlastním slova smyslu, a dále jednání ve vzájemné shodě s ostatními soutěžiteli při stanovování prodejních cen inseminačních dávek.

Zákon v § 3 odst. 2 písm. a) za zakázané považuje „dohody“, případně jejich části, obsahující přímé nebo nepřímé určení cen. Tyto dohody jsou přímo ze zákona zakázané a pro posouzení, zda je v souladu se zákonem, postačí, že k takové dohodě najisto došlo. Platí přitom, že tato dohoda může vždy vést k narušení hospodářské soutěže, neboť zákon zde vytváří vyvratitelnou domněnku, že cenová ujednání jsou dohodami ve smyslu § 3 odst. 1 zákona.

K cenovým dohodám, jejichž cílem je vyloučit konkurenci mezi jednotlivými soutěžiteli, patří i „dohody“, kterými se

pro stejné zboží určí minimální ceny, což znamená, že tyto ceny mohou být pouze překročeny. Dohody o minimální ceně sice soutěž na relevantním trhu zcela nevylučují, působí však diskriminačně vůči spotřebiteli, který je pak v uspokojování své poptávky omezen nabídkou vázánou na ujednanou minimální cenu. Z hlediska kvalifikace dohody o minimální ceně je pak irelevantní, zda soutěžitel fakticky realizuje své výrobky za cenu vyšší než minimální či zda má spotřebitel možnost koupit zboží za nižší cenu u jiného soutěžitele, jenž se na zakázané dohodě nepodílí. Podstatná je skutečnost, že soutěžitelé účastníci se zakázané dohody byli ve svém jednání motivováni snahou vyloučit konkurenci mezi sebou navzájem, a tím ve svém důsledku narušili hospodářskou soutěž na daném relevantním trhu. Skutečné soutěžní prostředí nesnese existenci žádné podobné „dohody“.

Zakázaná dohoda o ceně, jež je v daném případě smluvně vyjádřena, je výrazem společné vůle smluvních stran chovat se na trhu určitým způsobem, poskytuje svým adresátům konkrétní představu, v jaké výši stanovit prodejní cenu produktu, a je jednoznačně vyjádřením snah smluvních stran o vzájemnou koordinaci prodejních cen inseminačních dávek na relevantním trhu.

V případě jednání žalobce a ostatních soutěžitelů ve vzájemné shodě, které narušuje soutěž, lze toto jednání kvalifikovat jako jednání založené na společném plánu a mezi jednáním a výsledkem jednání je příčinná souvislost. Jinými slovy, za jednání ve vzájemné shodě se považuje určitý společně koordinovaný postup soutěžitelů, kterému předchází jak přímé, tak nepřímé vzájemné kontakty mezi těmito soutěžiteli a jejich nezávislé

soutěžní jednání je nahrazeno praktickou kooperací.

Žalovaný podle Nejvyššího správního soudu prokázal, že žalobce uzavřel dohodu obsahující určení minimálních prodejních cen inseminačních dávek, a prokázal, že jednal spolu s ostatními soutěžiteli ve vzájemné shodě. Hodnocením žalobcova jednání žalovaný nevybočil z logiky zákonného rámce, v němž se pohyboval.

Žalovaný podle tvrzení žalobce dále nevzal v úvahu, a to vzhledem k tzv. bagatelním kartelům a praxi přijaté v evropské judikatuře, že toto narušení soutěže musí být citelné. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že konstantní judikatura včetně judikatury komunitární vychází z principu čl. 81 Smlouvy o založení Evropského společenství, podle něhož každá dohoda, má-li být kvalifikována jako protisoutěžní a zakázaná, se musí vyznačovat takovými omezeními, která by snesla kritérium dostatečné podstatnosti. Jde tedy o to, zda je dohoda způsobila soutěž narušit či nikoliv (tzv. pravidlo *de minimis*). Tento princip našel své vyjádření i v českém soutěžním právu v ustanovení § 3 odst. 4 zákona. Dohody, které jinak splňují materiální podmínku narušení hospodářské soutěže dle § 3 odst. 1 zákona, nejsou zakázané, pokud jejich předmět je podřaditelný pod písm. a) – c) odst. 4 zmíněného ustanovení, přičemž tyto dohody vyžadují ke své účinnosti schválení ministerstvem (pozn.: nyní Úřadem). U účastníků správního řízení (soutěžitelů) bylo předmětem dohod ve smyslu § 3 odst. 1 zákona stanovení minimálních prodejních cen na relevantním trhu. Protože dohody o cenách jsou všeobecně považovány za dohody z hlediska soutěžního za nejnebezpečnější, stanoví

zákon v § 3 odst. 4 písm. a), že na takové dohody je nutno pohlížet vždy jako na dohody zakázané a nelze zde pravidlo *de minimis* aplikovat.

Pokud žalobce namítá, že byl spolu s ostatními soutěžiteli při stanovení prodejní ceny svých výrobků vázán ustanovením § 2 odst. 3 zákona o cenách, podle něž nesmí zneužívat svého hospodářského postavení k tomu, aby získal nepřiměřený hospodářský prospěch nákupem za sjednanou cenu výrazně nedosahující oprávněných nákladů, je tato námitka v daném případě výrazem nepochopení jeho postavení na trhu a především výrazem nepochopení účelu zákona o ochraně hospodářské soutěže a jeho vzájemného vztahu se zákonem o cenách. Účelem zákona o ochraně hospodářské soutěže je ochrana hospodářské soutěže na trhu výrobků a výkonů proti jejímu omezování, zkreslování a vylučování. Jednání žalobce bylo klasifikováno jako zakázaná horizontální dohoda o minimální prodejní ceně, kterou mezi sebou uzavřeli žalobce a ostatní soutěžitelé působící na stejné (horizontální) úrovni střetu nabídky a poptávky, jejímž účelem pak bylo vyloučit soutěž mezi těmito soutěžiteli. Nejednalo se tedy o sjednání prodejní ceny mezi prodávajícím a kupujícím ve smyslu § 2 odst. 3 zákona o cenách, ale o ujednání mezi soutěžiteli o tom, že budou svůj výrobek prodávat za určitou dohodnutou minimální cenu. Za tuto zakázanou cenovou

dohodu je žalobce sankcionován. Citované ustanovení § 2 odst. 3 zákona o cenách naproti tomu dopadá na vztahy mezi prodávajícím a kupujícím a týká se nepřiměřenosti ceny. Z dikce tohoto ustanovení je navíc zřejmé, že nedopadá na všechny prodávající a kupující osoby, ale pouze na takové, které zaujímají na relevantním trhu určité hospodářské postavení, jež jim umožňuje nepřiměřený hospodářský prospěch získat. Za zneužití hospodářského postavení se v této souvislosti pokládá zejména zneužití monopolního nebo dominantního postavení na relevantním trhu porovnatelného nebo vzájemně zastupitelného zboží. Toto postavení však žalobce neměl a výše dohodnutých minimálních cen nebyla ani předmětem zkoumání.

Žalovaný tedy v průběhu správního řízení prokázal, že jednáním žalobce došlo k naplnění skutkové podstaty § 3 odst. 1 zákona, přičemž k dokazování použil všech zákonných prostředků, jimiž mohl zjistit a objasnit skutečný stav věci, logicky vyhodnotil důkazy podle své úvahy, a to každý důkaz jednotlivě a v jejich vzájemné souvislosti. Žalovaný řádně a úplně zjistil skutečný stav věci a v podrobném odůvodnění rozhodnutí uvedl, které skutečnosti byly podkladem rozhodnutí, jakými úvahami byl veden při hodnocení důkazů a při použití právních předpisů, na základě kterých rozhodoval.

(aty)

581

Řízení před soudem: osvobození od soudních poplatků

k § 36 odst. 3 soudního řádu správního

Soud nemůže zamítnout žádost o osvobození od soudních poplatků podle § 36 odst. 3 s. ř. s. jen na základě zjištění, že stěžovatelka i její manžel

jsou evidováni v registru ekonomických subjektů a v registru živnostenského podnikání, aniž by ověřil, zda tuto činnost skutečně vykonávají a jaký příjem z ní mají. Z pouhého zjištění, že stěžovatelka je zapsaná v uvedených registrech, nelze činit žádné závěry o její materiální situaci.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 1. 2005, čj. 7 As 40/2004-97)

Prejudikatura: k osvobození od soudních poplatků srov. též č. 311/2004, č. 423/2005 a č. 537/2005 Sb. NSS.

Věc: Ing. Marta K. v Ch. proti Obecnímu úřadu Vranov nad Dyjí, o osvobození od soudních poplatků v řízení o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalobkyně napadla včasnou žalobou u Krajského soudu v Brně rozhodnutí Obecního úřadu Vranov nad Dyjí ze dne 7. 4. 2003. Usnesením ze dne 19. 9. 2003 ji soud vyzval k zaplacení soudního poplatku ve lhůtě 15 dnů od doručení usnesení. V uvedené lhůtě žalobkyně požádala o osvobození od soudních poplatků, protože je starobní důchodkyně s důchodem cca 5500 Kč a jiný příjem nemá; současně předložila doklad o výši svého důchodu. Tytéž skutečnosti uvedla v potvrzení o osobních, majetkových a výdělkových poměrech.

Krajský soud si po podání žádosti pořídil výpis dat z registru ekonomických subjektů k 30. 11. 2003 a z registru živnostenského podnikání k 30. 10. 2003, v nichž jsou stěžovatelka a její manžel zapsáni jako osoby podnikající podle živnostenského zákona. Na základě těchto podkladů pak usnesením ze dne 13. 2. 2004 návrh žalobkyně na osvobození od soudních poplatků zamítl s odůvodněním, že žalobkyně je osobou podnikající na základě živnostenského oprávnění, stejně jako její manžel, a samostatně hospodařícím rolníkem, přičemž tyto skutečnosti v předloženém potvrzení nevedla. V poučení uvedl, že proti tomuto usnesení nejsou opravné prostředky přípustné.

Protože žalobkyně ani poté, přes poskytnutí dostatečné lhůty, soudní poplatky nezaplatila, soud řízení zastavil usnesením ze dne 20. 5. 2004.

V kasační stížnosti proti usnesení o zastavení řízení žalobkyně (stěžovatelka) namítla, že z listin, které připojila ke kasační stížnosti, nepochybně vyplývá skutečnost, že v posledních letech nepodnikala ani jako osoba podnikající na základě živnostenského oprávnění, ani jako samostatně hospodařící rolník. Registr ekonomických subjektů, ze kterého krajský soud vycházel, je v tomto směru nepřesný, a to i u jejího manžela, který již rovněž nepodniká. Stěžovatelka nemá jiný příjem kromě starobního důchodu. Proto navrhla, aby napadené usnesení bylo zrušeno.

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

Z odůvodnění:

Podle § 102 s. ř. s. je kasační stížnost opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví, jímž se účastník řízení, z něhož toto rozhodnutí vzešlo, nebo osoba zúčastněná na řízení domáhá

zrušení soudního rozhodnutí. Kasační stížnost je přípustná proti každému takovému rozhodnutí, není-li dále stanoveno jinak. Případy, kdy je kasační stížnost nepřípustná, jsou taxativně stanoveny v § 104 s. ř. s., přičemž z tohoto ustanovení nevyplývá, že by kasační stížnost byla nepřípustná proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o osvobození od soudních poplatků. Nelze jej totiž podřadit pod rozhodnutí, jímž se pouze upravuje řízení: naopak představuje závažný zásah do práv účastníka řízení, neboť zamítnutím žádosti se rozhoduje o významném procesním právu žalobce být, při splnění zákonem stanovených předpokladů, osvobozen od soudních poplatků, a stejně tak se nejedná ani o rozhodnutí povahy dočasné, protože až do zjištění změny poměrů je rozhodnutím trvalým. Ostatní taxativně vyjmenované případy nepřípustnosti kasační stížnosti nepřicházejí ve vztahu k rozhodnutí o zamítnutí žádosti o osvobození od soudních poplatků v úvahu. V této souvislosti Nejvyšší správní soud poukazuje na svou judikaturu, z níž je zřejmé, že rozhodnutí krajského soudu o nepřiznání osvobození od soudních poplatků jsou v řízení o kasační stížnosti přezkoumávána (rozhodnutí ze dne 12. 2. 2004, čj. 2 Afs 21/2003-57,^{*)} a ze dne 30. 3. 2004, čj. 1 Afs 5/2003-54^{**)}).

Individuální osvobození od soudních poplatků je procesní institut, jehož účelem je ochrana účastníka, který se nachází v tíživých poměrech. Podle § 36 odst. 3 s. ř. s. může být účastník, který doloží, že nemá dostatečné prostředky, na vlastní žádost usnesením předsedy senátu osvobozen od soudních poplatků. Účastník může být osvobozen od soudních poplatků při splnění těchto tří předpokla-

dů: a) je podána žádost o osvobození od soudních poplatků, b) podaný návrh (na zahájení řízení) není zjevně neúspěšný, c) je doložen nedostatek prostředků. Pokud jde o předpoklad c), musí účastník nejen uvést, v čem spatřuje svůj nedostatek prostředků, který jej vede k tomu, že nemůže soudní poplatek uhradit, ale toto své tvrzení řádně doložit.

V žádosti o osvobození od soudních poplatků stěžovatelka uvedla, že se ho domáhá proto, že jejím jediným příjmem je starobní důchod ve výši asi 5500 Kč, a toto své tvrzení doložila výpisem z účtu. Právní úprava institutu osvobození od soudního poplatku neukládá soudu povinnost, aby sám vyhledával další skutečnosti, které by měly právní relevanci při posuzování žádosti, ale pokud tak krajský soud učinil, bylo na místě, aby tak učinil důsledně, a ne jen polovičatě. Zjistil-li, že stěžovatelka, stejně jako její manžel, jsou evidováni k 30. 11. 2003 v registru ekonomických subjektů a k 30. 10. 2003 v registru živnostenského podnikání, měl si také ověřit, zda tuto činnost skutečně vykonávají a jaký příjem z ní mají. Z pouhého zjištění, že stěžovatelka je zapsaná v uvedených registrech, nelze činit žádné závěry o její materiální situaci. Rozhodnutí krajského soudu o zamítnutí stěžovatelčiny žádosti tak bylo vydáno na základě nedostatečně zjištěného skutkového stavu, a tím, že jí poté bylo odňato právo podat proti němu kasační stížnost, zatížil krajský soud řízení vadou, která se ve svých důsledcích projevila v napadeném usnesení.

Další procesní vada, která měla vliv na zákonnost rozhodnutí o zastavení řízení, spočívá v tom, že poté, kdy bylo

^{*)} *Nepublikováno.*

^{**)} *Publikováno pod č. 311/2004 Sb. NSS.*

rozhodnuto negativně o žádosti o osvobození od soudních poplatků, nebyla stěžovatelka vyzvána k zaplacení soudního poplatku. Proto nelze oprávněně poukazovat na to, že stěžovatelce byla poskytnuta dostatečná lhůta pro zaplacení soudního poplatku.

V dalším řízení krajský soud znovu vyzve stěžovatelku k zaplacení soudního poplatku s tím, že stěžovatelka má možnost opět požádat o osvobození, pokud doloží, že nemá dostatečné prostředky.

(ci)

582

Řízení před soudem: osvobození od soudních poplatků

k § 36 odst. 3 soudního řádu správního

Nejedná-li se o případ uvedený ve větě druhé § 36 odst. 3 s. ř. s., soud (předseda senátu) při rozhodování podle tohoto ustanovení především porovnává na jedné straně výdělkové a majetkové poměry účastníka řízení, na straně druhé pak výši soudního poplatku se zřetelem na případné další náklady spojené s řízením před soudem.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2005, čj. 2 As 72/2003-74)

Prejudikatura: srov. prejudikaturu k předchozímu judikátu.

Věc: JUDr. Zbyněk V. v N. proti Ministerstvu vnitra, o osvobození od soudních poplatků v řízení o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce podal u Městského soudu v Praze žalobu proti nečinnosti a požádal o osvobození od soudních poplatků v řízení o této žalobě. Poukázal na to, že ve de či vedl řadu sporů, stal se insolventním a byl nucen se zadlužit, přičemž dluhy přesahují částku 100 000 Kč. Jeho manželce byl přiznán invalidní důchod; žalobce sám byl dlouhou dobu bez zaměstnání, nebylo mu přiznáno hmotné zabezpečení uchazečů o zaměstnání a byl odkázán na státní sociální pomoc.

Městský soud z potvrzení o osobních, majetkových a výdělkových poměrech ze dne 15. 7. 2003 zjistil, že žalobce měl za druhé kalendářní čtvrtletí roku 2003 průměrný měsíční příjem ve výši 15 996 Kč. Z potvrzení ze dne 18. 11. 2002, které

žalobce připojil k žalobě, vyplývá, že žalobce má jednu vyživovací povinnost k synovi; manželka pobírá invalidní důchod ve výši 7381 Kč. Žalobce je spolu s manželkou spolumajitelem rodinného domku a osobního auta a má dluhy u fyzických osob ve výši 105 000 Kč. Městský soud na základě těchto zjištění dovedl, že k dluhům žalobce vůči fyzickým osobám nelze přihlídnout, neboť jde o žalobcovu ryze soukromou věc. Soud nemohl přihlídnout ani k tomu, že žalobce byl určitou dobu bez zaměstnání a pobíral sociální dávky, neboť tato situace již pominula, žalobce je zaměstnán a pobírá mzdu. Při své úvaze městský soud přihlédl i k výši soudních poplatků, které je žalobce povinen zaplatit. Soud poukázal na položky č. 3 a č. 14a bod 2

písm. d) sazebníku soudních poplatků (přílohy zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích) s tím, že celková výše poplatků za žalobu a návrh na vydání předběžného opatření činí 1500 Kč. Usnesením ze dne 12. 8. 2003 proto žalobcovu žádost zamítl.

V kasační stížnosti žalobce (stěžovatel) především odkázal na článek 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Uvedl, že pokud by soud řádně vycházel z jeho celkové finanční situace, měl hodnotit nejen jeho příjmy, ale také výdaje (náklady na léčení stěžovatelovy manželky, jakož i stěžovatelovy dluhy vzniklé tím, že stěžovatel neměl žádnou naději domoci se ochrany ústavně zaručených základních práv a svobod před soudy ani před jinými orgány). Částka 1500 Kč není pro stěžovatele bezvýznamná, ale představuje například měsíční kapesné pro syna. Soud měl přihlídnout i k tomu, že obdobných řízení k ochraně svých ústavně zaručených základních práv a svobod byl stěžovatel nucen podstoupit celkem deset, přičemž celková výše soudních poplatků se pohybuje v rovině jeho jednoho měsíčního příjmu.

Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou.

Z odůvodnění:

Podle ustanovení § 36 odst. 3 s. ř. s. může být účastník, který doloží, že nemá dostatečné prostředky, na vlastní žádost usnesením předsedy senátu osvobozen od soudních poplatků. Dospěje-li však

soud k závěru, že návrh zjevně nemůže být úspěšný, takovou žádost zamítne.

Nejedná li se tedy o případ uvedený ve větě druhé, soud (předseda senátu) při rozhodování podle tohoto ustanovení především porovnává na jedné straně výdělkové a další majetkové poměry dotyčného účastníka řízení, na druhé straně pak výši soudního poplatku se zřetelem na případné další náklady spojené s předmětným řízením před soudem. Výsledkem této úvahy je pak závěr, zda účastníkovi je možné přiznat osvobození od soudních poplatků či nikoli.

Stejnou úvahou se řídil i Nejvyšší správní soud při posouzení důvodnosti kasační stížnosti. Dospěl k závěru, že uvažovaná výše soudních poplatků v této věci (1500 Kč) se zřetelem na příjem stěžovatele a jeho rodiny nebrání uplatnění práva na soudní ochranu. Pokud stěžovatel uvádí, že vede řadu dalších sporů a celková výše soudních poplatků dosahuje výše jeho průměrného měsíčního výdělku, je třeba zejména poukázat na to, že ani stěžovatel netvrdí, že by byl povinen zaplatit poplatky ze všech těchto sporů v jednom měsíci či v relativně krátké době.

Toliko pro úplnost je třeba poukázat i na to, že jak vyplývá ze spisu vedeného u Městského soudu v Praze, stěžovatel vedle příjmu uvedeného v potvrzení o osobních, majetkových a výdělkových poměrech pobírá ještě příspěvek za službu.

(oda)

Cenné papíry: neuveřejnění výroční zprávy o hospodaření Řízení před soudem: dokazování

k § 80 odst. 3 zákona ČNR č. 591/1992 Sb., o cenných papírech, ve znění zákona č. 152/1996 Sb.

k § 52 odst. 1 soudního řádu správního

I. Je nezbytné rozlišovat mezi účinkem a následkem správního deliktu. Součástí skutkové podstaty správního deliktu neuveřejnění výroční zprávy o hospodaření podle § 80 odst. 3 zákona ČNR č. 591/1992 Sb., o cenných papírech, není účinek, tj. způsobení škody. Znakem skutkové podstaty tohoto správního deliktu je však následek spočívající v ohrožení zájmu na řádném výkonu státního dozoru nad kapitálovým trhem a na plné informovanosti subjektů na tomto trhu obchodujících. Je věcí emitenta veřejně obchodovatelných cenných papírů organizovat své vnitřní poměry tak, aby mu umožňovaly plnit jeho právní povinnosti a aby nedostatky v nich v konečném důsledku nepoškozovaly zájmy chráněné zákonem.

II. Předmětem dokazování v řízení před soudem jsou vždy toliko konkrétní individuální skutečnosti, které jsou rozhodující z hlediska předmětu řízení; nerozhodné skutečnosti soud z dokazování vyloučí (§ 52 odst. 1 s. ř. s.). Bezvýznamný ve vztahu k posouzení subjektivní povinnosti žalobce zaplatit pokutu za porušení povinnosti zveřejnit pololetní zprávu o hospodaření podle § 80 odst. 3 zákona ČNR č. 591/1992 Sb., o cenných papírech, je důkazní návrh na výslech „oprávněného statutárního zástupce kapitálového trhu“, jímž měla být dokázána zejména skutečnost, že pozdním splněním nevznikla účastníkům kapitálového trhu újma.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 2. 2005, čj. 6 A 109/2000-73)

Věc: Akciová společnost Ch. v B. proti Komisi pro cenné papíry o uložení pokuty.

Rozhodnutím ze dne 24. 2. 2000 uložila Komise žalobci podle § 86 odst. 1 písm. b) zákona o cenných papírech pokutu ve výši 230 000 Kč za porušení § 80 odst. 3 téhož zákona tím, že žalobce neuveřejnil zprávu o výsledcích svého hospodaření za první pololetí roku 1999 v zákonné lhůtě. Žalobce nezaslal Komisi v souladu s § 80 odst. 1, 3 a 6 zákona o cenných papírech požadované zprávy, a nedošlo tedy k jejich zveřejnění; žalobce tím porušil informační povinnost emitenta a dopustil se správního deliktu.

Prezidium Komise pro cenné papíry (dále jen „prezidium“) zamítlo žalobcův rozklad žalobou napadeným rozhodnutím ze dne 9. 8. 2000 a rozhodnutí Komise potvrdilo. V důvodech uvedlo, že žalobce nezaslal Komisi zprávu o výsledcích svého hospodaření za rok 1999 do 31. 7. 1999, což žalobce nepopírá. Standardizovanou tabulku doručil dne 9. 12. 1999 a rozvalu a výsledovku teprve 28. 1. 2000; do tohoto data tedy trval protiprávní stav. Uvedeným jednáním žalobce porušil § 80 odst. 3 zákona o cenných

papírech. Odpovědnost emitenta za porušení informačních povinností je odpovědností objektivní, a proto Komise v řízení nezkoumá zavinění ani jiné okolnosti, které vedly k nesplnění povinnosti. Organizační a jiné problémy žalobce nemohou mít nepříznivý dopad na zákonem chráněné zájmy akcionářů a subjektů trhu. Klíčovým předpokladem fungování kapitálového trhu je včasná a přesná informovanost investorů o všech skutečnostech důležitých pro jejich investiční rozhodování. Důsledné plnění informační povinnosti je rovněž účinným opatřením omezujícím možnost zneužívání důvěrných či neveřejných informací, tzv. *insider trading*.

Žalobce v žalobě namítal, že hlavní příčinou opožděného zpracování a odeslání podkladů o výsledcích hospodaření a finanční situaci byla výměna pracovníka v ekonomické oblasti, spojená s hloubkovou kontrolou všech účetních dokladů, dále instalace nové výpočetní techniky a programu na vedení účetnictví a ekonomických údajů v měsících červnu až září 1999, a konečně závady tohoto programu, které se podařilo odstranit až v měsících říjnu a listopadu 1999; odstranění těchto závad přitom podmiňovalo získání ekonomických údajů potřebných k závěrce hospodaření za 1. pololetí roku 1999 a ke splnění oznamovací povinnosti. Opožděné splnění oznamovací povinnosti bylo tedy odůvodněné, neúmyslné a nemohlo způsobit (a také nepůsobilo) újmu žádnému účastníku kapitálového trhu.

Žalovaná ve vyjádření ze dne 18. 10. 2001 poukázala na to, že v případě porušení informační povinnosti emitenta veřejně obchodovatelných cenných papírů nastává odpovědnost za spáchání správního deliktu naplněním všech zna-

ků skutkové podstaty. Na odpovědnost žalobce nemá vliv to, zda protiprávním jednáním mohla být způsobena škoda, neboť to není znakem skutkové podstaty, ani případné organizační problémy či komplikace při zavádění výpočetní techniky.

K výzvě Nejvyššího správního soudu žalobce navrhl přípisem ze dne 5. 5. 2003 provést důkaz výsledkem „oprávněného statutárního zástupce kapitálového trhu“, přičemž tento důkaz by sloužil k prokázání skutečnosti, že pozdním splněním oznamovací povinnosti nevznikla účastníkům kapitálového trhu žádná újma a že z hlediska následků, nespokojivých ekonomických výsledků žalobce a příčin opožděného splnění oznamovací povinnosti je pokuta nepřiměřená.

Nejvyšší správní soud, který věc převzal k dokončení řízení, žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

Vnitřní organizační změny spočívající ve výměně pracovníka na ekonomickém úseku, zavádění nového hardwaru a účetního softwaru, jakož i problémy se zaváděním tohoto softwaru spojené, nemají na vznik odpovědnosti žalobce vliv. Odpovědnost za nesplnění informační povinnosti je odpovědností objektivní, tedy odpovědností bez ohledu na zavinění. Okolnosti, které uvádí žalovaný, nejsou ani liberačními důvody, pomocí nichž by se žalobce mohl své odpovědnosti zprostit; to ostatně plně odpovídá koncepci liberačních důvodů, mezi něž nikdy nepatří skutečnosti spočívající výlučně ve vnitřních poměrech odpovědného subjektu. Žalobce měl přistoupit k provádění organizačních změn a zavádění nového softwaru a hardwaru tak, aby povinnost zveřejnit zprávu o výsled-

cích hospodaření splnil v zákonem stanoveném termínu. Je věcí emitenta veřejně obchodovatelných cenných papírů organizovat své vnitřní poměry tak, aby mu umožňovaly plnit jeho právní povinnosti a aby nedostatky v nich v konečném důsledku nepoškozovaly zákonem chráněné zájmy, tj. v daném případě zájem na řádném výkonu státního dozoru a na plné informovanosti majitelů cenných papírů a jiných subjektů kapitálového trhu. Námitka, že nesplnění informační povinnosti bylo odůvodněné a neúmyslné, není tedy na místě.

Námitka žalobce, že opožděné splnění informační povinnosti nezpůsobilo a ani nemohlo způsobit žádnému účastníkovi kapitálového trhu škodu ani jinou újmu, je rovněž nepřipadná. Nejvyšší správní soud připomíná, že je nezbytné rozlišovat mezi následkem a účinkem správního deliktu. Následkem správního deliktu je ohrožení nebo porušení zájmů, které jsou jeho objektem, tj. zájmů, k jejichž ochraně zákonná skutková podstata správního deliktu slouží. Účinkem je potom změna na hmotném předmětu útoku. Zatímco následek má každý správní delikt (byť není v zákoně výslovně vyjádřen), účinek nastává jenom u takového správního deliktu, u něhož je změna nebo alespoň možnost změny hmotného předmětu útoku součástí jeho skutkové podstaty. Součástí skutkové podstaty správního deliktu neuvěřitelné výroční zprávy o hospodaření není účinek, tj. způsobení škody. Znakem skutkové podstaty není ani způsobení nehmotné újmy; proto jsou námitky žalobce, že svým jednáním nikomu nezpůsobil hmotnou či nehmotnou újmu, nedůvodné. Zdejší soud ovšem připomíná, že žalobcovo jednání mělo následek ve výše vyloženém smyslu: neuvěřitelné zprávy o hospodaření za první pololetí

roku 1999 ohrozilo zájem na řádném výkonu státního dozoru nad kapitálovým trhem a na plné informovanosti subjektů na tomto trhu obchodujících.

Soud nevyhověl důkaznímu návrhu na výslech „oprávněného statutárního zástupce kapitálového trhu“, jež učinil žalobce přípisem ze dne 5. 5. 2003. V souladu s ustálenou judikaturou Ústavního soudu k otázce tzv. opomenutých důkazů (např. náleze ze dne 19. 4. 2001, sp. zn. I. ÚS 549/2000) „soud sice není povinen provést všechny navržené důkazy, avšak musí o vznesených návrzích rozhodnout a – pokud jim nevyhoví – ve svém rozhodnutí vyložit, z jakých důvodů (zpravidla ve vztahu k hmotně-právním předpisům, které aplikoval, a právním závěrům, k nimž na skutkovém základě věci dospěl) navržené důkazy neprovedl, resp. pro základ svých skutkových zjištění je nepřevzal“. V dané věci Nejvyšší správní soud nevyhověl důkaznímu návrhu žalobce s ohledem na jeho bezvýznamnost ve vztahu k předmětu řízení, jímž je subjektivní povinnost žalobce zaplatit pokutu za porušení povinnosti zveřejnit pololetní zprávu o hospodaření podle § 80 odst. 3 zákona o cenných papírech. Předmětem dokazování jsou vždy toliko konkrétní individuální skutečnosti, které jsou rozhodující právě z hlediska předmětu řízení; nerozhodné skutečnosti soud z dokazování vyloučí. Žalobce hodlal výslechem „oprávněného statutárního zástupce kapitálového trhu“ dokázat jednak skutečnost, že pozdním splněním nevznikla účastníkům kapitálového trhu újma, a jednak to, že z hlediska následků, neuspokojivých ekonomických výsledků a příčin prodloužení je pokuta nepřiměřená. Nejvyšší správní soud již výše vyložil, že vznik újmy není z hlediska odpovědnosti žalobce relevantní, neboť skutková

podstata je koncipována jako ohrožovací, a nikoliv jako porušovací správní delikt. Následkem není způsobení hmotné či nehmotné újmy, ale porušení objektu správního deliktu, tj. zájmu na řádném výkonu státního dozoru a plné informovanosti subjektů kapitálového trhu; vznik následku, tj. porušení uvedeného objektu, byl dostatečně prokázán již ve správním řízení a žalobce jej nijak nezpochybňoval. Příčiny prodlení se splněním povinnosti nemají rovněž pro vznik žalobcovy odpovědnosti žádný význam, neboť jeho odpovědnost má objektivní, a nikoliv subjektivní povahu: i pokud by žalobce prokázal pravdivost tvrzení o výměně pracovníka a zavádění nového hardwaru a softwaru, na závěrech o jeho vině a sankci by se nic nezměnilo. Neuspokojivé ekonomické výsledky žalobce, resp. vůbec ekonomické výsledky, je pak zapotřebí hodnotit ve dvou časových rovinách: první se vztahuje ke dni vydání napadeného rozhodnutí, druhá nastává po tomto dni. Ekonomické skutečnosti, resp. vůbec individuální majetkové poměry žalobce, zjistilo prezidium v rozhodnutí napadeném žalobou a precizně zvážilo jejich význam pro výši pokuty. Žalobce ve lhůtě pro podání žaloby ne-

namítal, že by tyto poměry byly jiné; vzhledem k tomu, že meze přezkumu napadeného rozhodnutí určuje žalobce sám žalobními body, které uvede v žalobě (případně v jejím doplnění ve lhůtě stanovené pro podání žaloby), nebyla tato otázka předmětem řízení, a proto ji soud nemohl učinit ani předmětem dokazování. Co se týče druhé roviny, tj. ekonomické situace nastalé po vydání napadeného rozhodnutí, pak ani tyto skutečnosti nejsou předmětem řízení a dokazování, neboť rozhodující pro soudní přezkum je skutkový stav, který tu byl ke dni vydání napadeného rozhodnutí. Závěr, zda vzhledem k zjištěným relevantním skutečnostem, poměřovaným skutkovou podstatou správního deliktu a kritérii pro ukládání sankce, je pokuta přiměřená či nikoliv, nemůže sám být předmětem dokazování, neboť nejde o otázku skutkovou, ale právní. Protože soud shledal, že důkazním návrhem nemají být prokázány skutečnosti významné pro předmět řízení, důkaznímu návrhu na výsledch „oprávněného statutárního zástupce kapitálového trhu“ nevyhověl.

(*axa*)

584

Důchodové pojištění: zastavení výplaty částečného invalidního důchodu

k § 47 odst. 1 písm. a) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění

I. Sousloví „nahrazující ušlý příjem“ obsažené v § 47 odst. 1 písm. a) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, toliko charakterizuje dávky nemocenského pojištění jako takové; nejedná se o samostatnou podmínku, která by znamenala, zda v tom kterém případě dávka opravdu příjem nahrazovala.

II. Samotné zaplacení zálohy na pojistné na důchodové pojištění a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti v určitém období automaticky

neznamená, že za dané období poplatník dosáhne vyměřovacích základů pro toto pojistné a tím i příjmů započitatelných pro důchodové pojištění. Na existenci příjmů započitatelných pro důchodové pojištění lze usuzovat až v rámci celého rozhodného období, tj. kalendářního roku (§ 5a zákona ČNR č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti).

III. I při nepřetržité celoroční účasti na důchodovém pojištění osob samostatně výdělečně činných je doba pobírání nemocenských dávek z nemocenského pojištění u těchto osob dobou vyloučenou podle § 47 odst. 1 písm. a) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2005, čj. 1 Ads 6/2003-35)

Věc: Ing. Václav Š. proti České správě sociálního zabezpečení o výplatu částečného invalidního důchodu, o kasační stížnosti žalované.

Rozhodnutím žalované ze dne 25. 7. 2001 byla žalobci s účinností od 12. 9. 2001 podle § 46 odst. 1 písm. c) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, zastavena výplata částečného invalidního důchodu. Důvodem byla skutečnost, že žalobcuv příjem z výdělečné činnosti v předchozím kalendářním roce (rok 2000) přesahoval 80 % srovnatelného vyměřovacího základu.

Proti rozhodnutí žalované podal žalobce opravný prostředek ke Krajskému soudu v Brně. Tvrdil, že v roce 2000 byl nemocen 154 dnů, jako osoba samostatně výdělečně činná dosáhl ročního příjmu ve výši 165 824 Kč. Žalovaná, která při výpočtu průměrného měsíčního příjmu přihlížela k 154 dnům pobírání dávek nemocenského pojištění, sice provedla výpočet podle § 47 zákona č. 155/1995 Sb., nevzala však v úvahu § 16 téhož zákona. Podle posledně citovaného ustanovení se při výpočtu důchodu a srovnatelného základu nepřihlíží u osob samostatně výdělečně činných k dobám pobírání dávek nemocenského pojištění, zatímco zaměstnancům se doby nemoci odpočítávají. Provedený způ-

sob výpočtu je tak vůči osobám samostatně výdělečně činným diskriminační.

Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 1. 8. 2002 napadené rozhodnutí žalované zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení. Dospěl k závěru, že dobu pobírání dávek nemocenského pojištění v trvání 154 dnů vyloučit nelze, neboť dávky nemocenského pojištění žalobci nenahrzovaly ušlý příjem. Žalobce totiž v uvedené době platil zálohy na pojistné na důchodové pojištění a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti; proto i v těchto měsících dosáhl vyměřovacích základů, a tím i příjmů započitatelných pro důchodové pojištění.

Žalovaná se proti rozsudku krajského soudu nejprve odvolala k Vrchnímu soudu v Olomouci. Jelikož věc nebyla skončena do 31. 12. 2002, bylo řízení před tímto soudem zastaveno dnem 1. 1. 2003 (§ 129 odst. 3 s. ř. s.). Žalovaná (stěžovatelka) pak využila práva podat do 31. 1. 2003 kasační stížnost. Upozornila na znění ustanovení § 46 odst. 1 písm. c) a § 47 odst. 1 písm. a) zákona č. 155/1995 Sb. a na skutečnost, že žalobci byly v roce

2000 vypláceny nemocenské dávky po dobu 154 dnů. Navrhla, aby byl napadený rozsudek krajského soudu zrušen.

Z přehledu o příjmech v roce 2000 založeného ve správním spisu vyplynulo, že žalobce vykonával samostatně výdělečnou činnost od 1. 1. 2000 od 31. 12. 2000; z toho celkem 154 kalendářních dnů pobíral nemocenské dávky nebo neměl žádné příjmy z výdělečné činnosti. Vyměřovací základ pro odvod pojistného na důchodové pojištění činil 165 827 Kč. Z dokladu o výpočtu krácení částečného invalidního důchodu pak plyne, že průměrný měsíční příjem s ohledem na vyloučené doby (154 dnů) činí 23 792 Kč, srovnatelný vyměřovací základ přitom činí 23 801 Kč. Průměrný měsíční příjem tedy převyšoval 80 % srovnatelného vyměřovacího základu o 19,96 %, čemuž odpovídala částka 4751 Kč.

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

Z odůvodnění:

Svémi námitkami stěžovatelka brojí proti nesprávnému posouzení právní otázky [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Základem sporu je otázka, zda v projednávaném případě lze počet kalendářních dnů rozhodných pro výpočet průměrného měsíčního příjmu snížit o dobu pobírání dávek nemocenského pojištění v trvání 154 dnů či nikoli.

Podle § 46 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 47 odst. 2 zákona č. 155/1995 Sb. se nevyplácí částečný invalidní důchod tomu pojištěnci, jehož průměrný měsíční příjem z výdělečné činnosti přesahuje 80 % pojištěncova srovnatelného vymě-

řovacího základu. Průměrný měsíční příjmem z výdělečné činnosti se stanoví na základě přehledu o příjmech za předchozí kalendářní rok; přehled o příjmech předkládá sám poživatel částečného invalidního důchodu. Počet kalendářních dnů rozhodných pro výpočet průměrného měsíčního příjmu se přitom snižuje o tzv. vyloučené doby (§ 47 odst. 2 zákona č. 155/1995 Sb.). Podle § 47 odst. 1 písm. a) zákona č. 155/1995 Sb. se za vyloučené doby považují mj. i doby, v nichž pojištěnec pobíral dávky nemocenského pojištění (péče) nahrazující ušlý příjem, popřípadě trvaly důvody, které jsou podmínkou pro jejich poskytování.

Žalobce se jako osoba samostatně výdělečně činná dobrovolně přihlásil k účasti na nemocenském pojištění, ze kterého mu za zákonem stanovených podmínek náleží nemocenské. Tyto podmínky stanoví § 145d zákona č. 100/1988 Sb.; je-li osoba samostatně výdělečně činná podle § 2 vyhlášky MPSV č. 31/1993 Sb., o posuzování dočasné zdravotní neschopnosti pro účely sociálního zabezpečení, uznána dočasně neschopnou své dosavadní samostatné výdělečné činnosti, náleží jí nemocenské, jestliže nevykonává osobně po dobu pracovní neschopnosti samostatnou výdělečnou činnost, bylo zapláceno pojistné za dobu účasti na nemocenském pojištění a účast na nemocenském pojištění osoby samostatně výdělečně činné trvala alespoň po dobu tří měsíců bezprostředně předcházejících dni vzniku pracovní neschopnosti. Tyto podmínky musí být splněny kumulativně.

Smyslem dávky nemocenského je finančně zabezpečit jinak ekonomicky činné subjekty v případě nemoci nebo úrazu. Tyto sociální události mají totiž zpravidla za následek ztrátu pracovní

schopnosti, znemožňují vykonávat dosa-
vadní výdělečnou činnost (zaměstnání,
podnikání...) a způsobují ekonomickou
újmu (ztrátu výdělku). Tuto újmu však
sociální zabezpečení vyrovnává jen zčásti;
je tomu tak jak u zaměstnanců, tak
i u osob samostatně výdělečně činných.
Výše dávky nemocenského je totiž ome-
zena určitou hranicí a výši pojistného,
resp. výši příjmu, odpovídá jen do určité
hranice (§ 17 zákona č. 54/1956 Sb.,
o nemocenském pojištění zaměstnanců,
§ 145a odst. 4 zákona č. 100/1988 Sb.).
Dávky nemocenského pojištění nemají
tedy ušlý příjem nahrazovat zcela, ale jen
v míře nezbytné pro to, aby se zabránilo
vzniku negativních sociálních dopadů na
osoby, které se bez vlastního zapříčinění
dostaly do stavu pracovní neschopnosti.

V tomto smyslu je třeba rozumět
i spornému ustanovení § 47 odst. 1
písm. a) zákona č. 155/1995 Sb., které ho-
voří o pobírání dávek nemocenského
pojištění (péče) nahrazujících ušlý pří-
jem. Sousloví „nahrazující ušlý pří-
jem“ zde toliko charakterizuje dávky nemo-
cenského pojištění jako takové, které,
jak bylo shora vysvětleno, v určitém roz-
sahu vždy nahrazují ušlý příjem; je to je-
jich podstatou a smyslem. Krajský soud
tuto skutečnost ale osamostatnil a tvrdí,
že k vyloučení doby nepostačí, že žalob-
ce pobíral dávky nemocenského pojiště-
ní, ale je navíc třeba, aby mu tyto dávky
nahrazovaly ušlý příjem. Krajský soud
tímto výkladem pro vyloučení doby z ob-
dobí rozhodného pro určení průměrné-
ho měsíčního příjmu nesprávně kon-
struoval další podmínku. Ústavní soud
přitom v nálezu ze dne 12. 12. 2000,
sp. zn. II. ÚS 376/2000 (Sb. ÚS, sv. 20, ná-
lez č. 187), rozhodl, že „v případě před-
pisů sociálního zabezpečení, resp. dů-
chodového pojištění, není možné použít
rozšiřující výklad právních předpisů.

*Nárok na dávku důchodového pojištění
(v nálezu: nárok na přiznání vdovského
důchodu) je možné přiznat jen tehdy,
jsou-li splněny všechny zákonem stano-
vené podmínky. Rozšiřující výklad pod-
mínek vzniku nároku by byl v rozporu
se zájmy ostatních pojištěnců“.*

V projednávaném případě krajský
soud přijal rozšiřující výklad; podmínka,
kterou svým výkladem vytvořil, má ve
svých důsledcích podstatný vliv na výpo-
čet průměrného měsíčního příjmu
u osob samostatně výdělečně činných.
V praxi to znamená jeho snížení, které
může znamenat zachování výplaty čas-
tečného invalidního důchodu.

Úvahy, které vedly krajský soud k je-
ho závěrům, nejsou správné. Skutečnost,
že dávky nemocenského žalobci nena-
hrazovaly ušlý příjem, krajský soud totiž
zakládá na tom, že žalobce v době, kdy
pobíral dávky nemocenského pojištění,
platil zálohy na pojistné na důchodové
pojištění a příspěvek na státní politiku
zaměstnanosti; dosáhl tedy vyměřova-
cích základů, a tím i příjmů započitatel-
ných pro důchodové pojištění. Tato kon-
strukce však není správná. Příjmy osoby
samostatně výdělečně činné jsou pro vý-
ši pojistného, případně záloh na pojist-
né, zajisté určující, nelze ale tento vztah
zjednodušovat tak, že je-li za určité ob-
dobí (např. měsíc) zaplacen záloha na
pojistné, pak poplatník v tomto konkré-
tním období dosáhl výdělku (příjmu).
Úsudek tu z premisy neplyne.

Obecně platí, že výše pojistného na
důchodové pojištění a příspěvek na stá-
tní politiku zaměstnanosti se určuje pro-
centní sazbou z vyměřovacího základu
zjištěného za rozhodné období. U osob
samostatně výdělečně činných, tedy
i u žalobce, je přitom rozhodným obdo-

bím kalendářní rok; vyměřovacím základem je pak částka, kterou si osoba samostatně výdělečně činná sama určí; tato částka je přitom limitována dolním limitem, kdy vyměřovací základ činí nejméně 35 % příjmu ze samostatné výdělečné činnosti po odpočtu výdajů vynaložených na dosažení, zajištění a udržení tohoto příjmu, resp. trojnásobek neomezené částky pro výpočet důchodu (tzv. redukční hranice) platné k 1. lednu kalendářního roku, za který se pojistné platí, a horním limitem je částka 486 000 Kč za kalendářní rok (§ 5a zákona ČNR č. 589/1992 Sb.).

Ačkoli jsou osoby samostatně výdělečně činné ve většině případů povinny platit i zálohy na pojistné na důchodové pojištění a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti, je třeba mít na paměti, že u nich je možné na existenci příjmů započitatelných pro důchodové pojištění a vyměřovacích základů usuzovat jen v rámci celého rozhodného období, tj. kalendářního roku. Smyslem placení záloh je totiž jen určité rozprostření platby „ročního pojistného“ do více plateb dílčích, tj. na jednotlivé zálohy a případný doplatek vypočtený na základě konečného stanovení pojistného. Může tak např. dojít k tomu, že je placena záloha na pojistné, ačkoli je již předem zřejmé, že roční pojistné bude daleko nižší než úhrn zaplacených záloh. Samotné zaplacení záloh na pojistné v určitém období tedy neznamená, že za dané období poplatník dosáhne vyměřovacích základů, a tím i příjmů započitatelných pro důchodové pojištění.

Podmínkou pro poskytnutí dávky nemocenského osobě samostatně výdělečně činné je, že tato osoba nevykonává osobně po dobu pracovní neschopnosti samostatnou výdělečnou činnost; tato

nečinnost se více či méně, dříve či později musí projevit ve výši příjmu. Tento výpadek by se proto měl projevit i při výpočtu průměrného měsíčního příjmu rozhodného pro posouzení podmínek pro výplatu částečného invalidního důchodu, a to právě vyloučením zmíněných dob. Opak by vedl k nežádoucímu rozmělnění příjmů. Obecně vzato určitému úsilí při podnikání v určité době odpovídá určitý příjem. Pokud by se takto získaný příjem rozpočítával i na doby, kdy se žádné podnikatelské úsilí pojmově vynakládat nemohlo, pak by získaný výsledek neodpovídal skutečnosti.

Pro úplnost, resp. pro posouzení případné nedůvodné nerovnosti, je třeba porovnat podmínky, jež platí pro osoby samostatně výdělečně činné, které jsou účastny na nemocenském pojištění, a pro ty, které se tohoto systému neúčastní. U druhé skupiny pojmově nepřichází v úvahu vyloučení dob pobírání dávek nemocenského pojištění; jinými slovy, nedojde-li k situaci, že tato osoba nemá příjem (např. přerušila výkon samostatné výdělečné činnosti), či k situaci předvídané v § 47 odst. 1 písm. b) a c) zákona č. 155/1995 Sb., bere se v úvahu vždy rozhodné období celého kalendářního roku, bez ohledu na to, zda celkový příjem byl ovlivněn nějakým výpadkem či nikoli. Zdánlivě mají tyto osoby lepší postavení, neboť jejich průměrný měsíční příjem bude nižší, a jejich postavení tedy bude „výhodnější“ při srovnání se srovnatelným vyměřovacím základem. Rubem jejich neúčasti je však to, že v době, kdy nebudou moci vykonávat samostatnou výdělečnou činnost, nebudou nijak zabezpečeny. Je tedy na každém, pro jakou variantu se rozhodne – zda pro „jistotu“ nebo pro „riziko“.

Závěrem pak Nejvyšší správní soud připomíná nálezkem Ústavního soudu ze

dne 25. 5. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 12/94, publikovaný pod č. 92/1995 Sb., který říká, že „ve všech existujících systémech sociálního zabezpečení jsou v různém poměru zastoupeny zásady solidarity a ekvivalence. Každý systém sociálního zabezpečení nese s sebou zvýhodnění určitých sociálních skupin, podle toho, je-li preferováno spíše hledisko solidarity nebo upřednostňována zásada ekvivalence. Tato úprava je vyhrazena zákonodárci, který nemůže postupovat libovolně, ale při stanovení preferencí

musí přihlížet ke sledovaným veřejným hodnotám“.

Lze tedy shrnout, že napadené rozhodnutí krajského soudu je založeno na nesprávném posouzení právní otázky; stěžovatelka totiž oprávněně snížila počet kalendářních dnů rozhodných pro výpočet průměrného měsíčního příjmu o dobu pobírání dávek nemocenského pojištění v trvání 154 dnů.

(aza)

585

Služební poměr policistů: kázeňský trest a propuštění

k § 32, § 33, § 37 a § 106 odst. 1 písm. d) zákona ČNR č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky (v textu jen „zákon o služebním poměru“)

Z žádného ustanovení zákona ČNR č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, ani z jiného zákona nevyplývá, že by propuštění ze služebního poměru nebylo možné poté, co za stejný skutek (stejně jednání) byl policistovi uložen kázeňský trest.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 4. 2005, čj. 2 As 74/2003-86)

Prejudikatura: srov. též č. 201/2004 Sb. NSS.

Věc: Petr K. v Č. proti Policejnímu prezidiu České republiky o propuštění ze služebního poměru, o kasační stížnosti žalobce.

Rozhodnutím ředitele Správy Severomoravského kraje Policie České republiky ze dne 22. 12. 1999 byl žalobce propuštěn ze služebního poměru příslušníka Policie České republiky podle § 106 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru. Odvolání proti tomuto rozhodnutí bylo zamítnuto dne 10. 3. 2000.

Žalobce se žalobou u Městského soudu v Praze domáhal zrušení posléze uvedeného rozhodnutí. Městský soud v Praze žalobu zamítl.

V kasační stížnosti na toto rozhodnutí vznesené tvrdil žalobce (stěžovatel) nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Uvedl, že nesouhlasí s hodnocením soudu, že svým jednáním porušil služební přísahu a služební povinnosti zvláště závažným způsobem. Má za to, že toto hodnocení vůbec tomuto soudu nepřísluší. Dále uvedl, že za stejné jednání, za které byl propuštěn ze služebního poměru pro porušení přísahy,

byl nejprve potrestán uložením kázeňského trestu, a to snížením funkčního platu o 15 % na dobu tří měsíců. V hierarchii kázeňských trestů uvedených v zákoně o služebním poměru se nejedná o nejpřísnější kázeňský trest. Po uložení tohoto kázeňského trestu vykonával službu v nezměněném rozsahu po dobu dvou měsíců. Uložením kázeňského trestu byla ohodnocena míra zavinění stěžovatele. Rozhodně tedy nemohl úmyslně porušit služební přísahu zvláště závažným způsobem. Stěžovatel má za to, že městský soud nesprávně posoudil věc po právní stránce, protože totožné jednání, které bylo posouzeno jako kázeňský přestupek, tj. zaviněné porušení základních povinností policisty obsažených i ve služební přísaze menší, než je zvláště závažné porušení stejných povinností, hodnotil zároveň jako porušení služební přísahy (tedy i základních povinností policisty) zvláště závažným způsobem. Služební orgán v předcházejícím řízení jednal v rozporu se zákonem, neboť stejný skutek co do závažnosti porušení povinností policisty, resp. i služební přísahy, vyhodnotil dvakrát různým způsobem.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Podle § 32 odst. 1 zákona o služebním poměru (ve znění účinném v době vydání napadeného správního rozhodnutí) je kázeňským přestupkem zaviněné porušení základních povinností policisty, pokud nejde o trestný čin. Podle § 33 téhož zákona jsou kázeňskými tresty a) písemná důtka, b) snížení základního platu až o 15 % na dobu nejvýše tří měsíců, c) snížení hodnosti o jeden stupeň až na dobu jednoho roku, d) zákaz činnosti, e) propadnutí věci.

Podle § 37 odst. 1 zákona o služebním poměru nelze kázeňský trest uložit, byli-li policista za týž skutek již odsouzen soudem; byli-li kázeňský trest uložen dříve, zruší se s účinností ode dne uložení. Podle § 32 odst. 2 téhož zákona nelze kázeňský trest uložit, popřípadě vykonat, byli-li kázeňský trest prominut nebo vztahuje-li se na přestupek amnestie. Podle § 106 odst. 1 písm. d) cit. zákona může být policista propuštěn ze služebního poměru, jestliže porušil služební přísahu nebo služební povinnost zvláště závažným způsobem.

V prvé řadě je třeba uvést, že v případě propuštění podle posledně uvedeného ustanovení soudu v řízení o přezkoumání rozhodnutí příslušného služebního funkcionáře přísluší, aby - pokud je to namítáno v žalobě - posoudil, zda se jedná o zvláště závažné porušení služební přísahy nebo služební povinnosti, a aby uvážil, zda jsou dány zákonné podmínky § 106 zákona o služebním poměru.

I Nejvyšší správní soud má za to, že rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru na rozdíl od kázeňského trestu není sankcí (i když fakticky, nikoli však právně, takovéto personální opatření by z hlediska některých důsledků mohlo být za určitý druh trestu považováno). Z žádného z ustanovení zákona o služebním poměru či jiného zákona nevyplývá, že by propuštění ze služebního poměru nemohlo následovat poté, kdy byl za stejný skutek (stejně jednání) uložen kázeňský trest. Naopak, toliko za výše uvedených okolností je vyloučeno uložení kázeňského trestu, přičemž navíc o takovýto případ se u žalobce nejednalo.

Pro úplnost je třeba dále konstatovat, že nemůže obstát ani úvaha stěžovatele o nepřijatelném rozdílu v hodnocení zá-

važnosti jednání v případě uložení kázeňského trestu a v případě propuštění ze služebního poměru. Bezesporu porušení služební přísahy nebo služební povinnosti zvláště závažným způsobem [§ 106 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru] zahrnuje i zaviněné porušení základních povinností policisty. Rozhodnutí o tom, zda dojde k propuštění policisty, je především na úvaze příslušného služebního funkcionáře. Nic mu nebrání, aby i v případě splnění pod-

mínek dle § 106 odst. 1 písm. d) cit. zákona s přihlédnutím ke všem dalším konkrétním okolnostem přistoupil toliko k uložení kázeňského trestu. Stejně tak však zákonná úprava nevylučuje, aby poté, kdy příslušnému policistovi byl uložen kázeňský trest, po zjištění dalších skutečností či po novém uvážení (při dodržení zákonných lhůt) byl policista propuštěn.

(oda)

586

Politické strany: povinnost předkládat výroční finanční zprávu

k § 18 odst. 1 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a politických hnutích, ve znění zákonů č. 68/1993 Sb. a č. 117/1994 Sb., nálezu Ústavního soudu č. 296/1995 Sb., zákonů č. 322/1996 Sb., č. 340/2000 Sb. a č. 556/2004 Sb.

Politické strany jsou korporace soukromého práva, jejichž základní funkcí je spojovat stát a společnost tím, že aktivizují a zapojují občany do správy veřejných záležitostí, a jejichž postavení je založeno na principech svobody, rovnosti a veřejnosti. Povinnost politických stran každoročně předkládat Poslanecké sněmovně výroční finanční zprávu, včetně zprávy auditora o ověření roční účetní závěrky (§ 18 odst. 1 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a politických hnutích), proto není výrazem svévole zákonodárce, nýbrž představuje záruku jejich otevřenosti a transparentnosti.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 4. 2005, čj. Pst 2/2003-69)

Prejudikatura: č. 348/2004 Sb. NSS; srov. též č. 299/2004 Sb. NSS.

Věc: Vláda České republiky proti politické straně S. v L. o pozastavení činnosti politické strany.

Návrhem podaným u Nejvyššího správního soudu se vláda ČR jako navrhovatel domáhala pozastavení činnosti politické strany S. coby odpůrce podle § 15 odst. 1 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon“). V odůvodnění

návrhu se poukazuje na to, že odpůrce, jak vyplývá z usnesení Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, nepředložil výroční finanční zprávu za rok 2000 v úplnosti stanovené zákonem: jeho zpráva neobsahovala přehled o celkových příjmech v členění podle § 17 odst. 4 zákona a zprávu auditora o ověření roční

účetní uzávěrky s výrokem bez výhrad. Dále navrhovatel poukázal na to, že odpůrce nepředložil výroční finanční zprávu za rok 2001. Činnost odpůrce je tak v rozporu s § 4 písm. a) zákona; proto navrhovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud vydal rozhodnutí o pozastavení této činnosti.

Jak je patrné z obsahu spisu, odpůrce v přípisu ze dne 29. 3. 2001 zasláném Poslanecké sněmovně uvádí, že vykazuje za rok 2000 pouze příjem ve formě sponzorského daru ve výši 1000 Kč od Ing. Jaroslavy Z. s tím, že peníze byly použity na založení účtu u Komerční banky v L. Odtud pocházejí také veškeré jeho výdaje za rok 2000, tj. poplatky za vedení účtu. Dodává, že jiné příjmy a výdaje v peněžní ani nepeněžní formě neměl.

V podání ze dne 5. 8. 2004 se Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR vyjádřila k otázce, zda odpůrce splnil svou zákonnou povinnost a předložil Poslanecké sněmovně dodatečně své výroční finanční zprávy. Uvádí se zde, že za rok 2000 odpůrce předložil zprávu neúplnou nebo neodpovídající podmínkám zákona (viz usnesení PSP č. 1628 z 25. 5. 2001), za rok 2001 a 2002 zprávu nepředložil (usnesení PSP č. 2299 z 3. 5. 2002 a č. 495 z 21. 5. 2003), za rok 2003 pak předložil zprávu nesplňující podmínky ustanovení § 18 zákona (usnesení PSP č. 1249 z 1. 7. 2004). V roce 2004 dodatečně předložil zprávy za rok 2000, 2001, 2002 a doplnění za rok 2003; podle vyjádření Poslanecké sněmovny však všechny tyto zprávy a doplnění zatím nesplňují podmínky zákona (usnesení PSP č. 1249 z 1. 7. 2004).

Ze spisu plyne, že odpůrce dodatečně doložil Poslanecké sněmovně výroční zprávy za rok 2000, 2001, 2002 a 2003.

V těchto zprávách je vždy uveden majetek, příjmy a výdaje za bankovní poplatky s tím, že žádné další příjmy odpůrce neměl, což je doloženo také kopiemi příslušných příznání k dani z příjmů právnických osob. Ani jedna z těchto výročních finančních zpráv však nezahrnuje zprávu auditora o ověření roční účetní závěrky s výrokem bez výhrad.

Nejvyšší správní soud návrhu vyhověl a činnost odpůrce pozastavil.

Z odůvodnění:

Podle § 4 písm. a) zákona nemohou vznikat a vyvíjet činnost strany a hnutí, které porušují ústavu a zákony nebo jejichž cílem je odstranění demokratických základů státu.

Podle § 18 odst. 1 zákona jsou strany a hnutí povinny předložit každoročně do 1. dubna Poslanecké sněmovně k informaci výroční finanční zprávu v členění konkretizovaném pod písm. a) až f) citovaného ustanovení. Podle písm. b) tohoto ustanovení zahrnuje výroční finanční zpráva zprávu auditora o ověření roční účetní závěrky s výrokem bez výhrad.

Podle § 14 odst. 1 zákona může být činnost strany a hnutí rozhodnutím soudu pozastavena, jestliže jejich činnost je v rozporu s § 1 až § 5, § 6 odst. 5 a § 17 až § 19 nebo se stanovami. O rozpuštění strany a hnutí, pozastavení činnosti strany a hnutí a o znovuoobnovení jejich činnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud (§ 15 odst. 1 zákona). Návrh podá vláda; pokud tak neučiní do 30 dnů od doručení podnětu, může návrh podat prezident republiky. Podle § 96 s. ř. s. rozhoduje soud o návrhu na rozpuštění politické strany nebo politického hnutí podle skutkového stavu, který tu je v době rozhodnutí soudu.

Podaný návrh je důvodný, neboť z listinných důkazů obsažených ve spise (konkrétně z usnesení Poslanecké sněmovny a z výročních finančních zpráv odpůrce vyžádaných Nejvyšším správním soudem) bylo zjištěno, že odpůrce nesplnil shora citované zákonem uložené povinnosti: opakovaně totiž předložil příslušnému orgánu, tj. Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky, výroční finanční zprávy, které nezahrnovaly zprávu auditora o ověření roční účetní závěrky s výrokem bez výhrad. To nenapravil ani v době rozhodování Nejvyššího správního soudu. Odpůrce tak nesplnil zákonnou povinnost stanovenou v § 18 odst. 1 zákona, přičemž nesplnění této povinnosti představuje zvláštní a samostatný důvod, pro který může Nejvyšší správní soud rozhodnout o pozastavení činnosti strany.

Z ústavněprávního hlediska je především nutno konstatovat – a v tomto směru Nejvyšší správní soud plynule navazuje na judikaturu Ústavního soudu (viz zejména nálezy sp. zn. Pl. ÚS 26/94, Sb. ÚS, sv. 4, str. 113 a násl.) – že politické strany představují státem privilegované korporace soukromého práva, nezbytné v reprezentativní formě vlády, jejichž základní funkcí je vytvářet svorník mezi státem a společností tím, že aktivizují a zapojují občany do správy veřejných záležitostí. Toto jejich vymezení bezprostředně vyplývá především z čl. 5 Ústavy ČR a z čl. 20 a 22 Listiny základních práv a svobod.

Nejvyšší správní soud se v této souvislosti ztotožňuje s předním německým konstitucionalistou K. Hessem: ten zformuloval tzv. statusovou teorii politických stran (K. Hesse: Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien im modernen Staat, *in*: G. Zie-

bura: Beiträge zur allgemeinen Parteienlehre, str. 124 a násl.), kterou je možno označit za obecně uznávanou ústavněprávní evropskou doktrínu. Podle této teorie mají politické strany naplňovat status svobody, rovnosti a veřejnosti. Podstata této teorie vychází z myšlenky, že politické strany se nacházejí v určitých typech vztahů: ke státu, k ostatním politickým stranám a ke společnosti. Pro vztah politických stran ke státu by měl být určující status svobody, pro vztah k ostatním stranám status rovnosti a pro vztah ke společnosti status veřejnosti (transparentnosti).

Průmět statusu veřejnosti (a v konečném důsledku také rovnosti ve smyslu respektování stejných právních povinností všemi politickými stranami) do oblasti jednoduchého práva představuje podle přesvědčení Nejvyššího správního soudu rovněž ustanovení § 18 zákona, podle něhož jsou politické strany povinny každoročně předkládat Poslanecké sněmovně výroční finanční zprávu; která má mimo jiné obsahovat rovněž zprávu auditora o ověření roční účetní závěrky s výrokem bez výhrad. V tomto směru je totiž nutno uvést, že Poslanecká sněmovna z pochopitelných důvodů kontroluje toliko úplnost, a nikoliv správnost (pravdivost) těchto finančních zpráv; v tomto kontextu se proto zpráva auditora jeví jako velmi významná. Podle § 14 odst. 4 písm. c) zákona č. 254/2000 Sb., o auditorech, totiž „zpráva auditora musí obsahovat výrok auditora, ve kterém auditor vyjadřuje názor, zda účetní závěrka nebo konsolidovaná účetní závěrka v souladu s právními předpisy nebo Mezinárodními účetními standardy podává věrný a poctivý obraz předmětu účetnictví a finanční situaci účetní jednotky; auditor uvádí výrok bez výhrad, pokud podle auditora účetní

závěrka nebo konsolidovaná účetní závěrka v souladu s právními předpisy nebo Mezinárodními účetními standardy ve všech významných ohledech podává věrný a poctivý obraz předmětu účetnictví a finanční situace účetní jednotky a pokud všechny významné skutečnosti, včetně případných změn účetních metod, byly odpovídajícím způsobem popsány v příloze účetní závěrky nebo konsolidované účetní závěrky“. Je tak zjevné, že zákonná povinnost nechat roční účetní závěrku prověřit formou auditu nepředstavuje výron libovůle zákonodárce, ve svých důsledcích zasahující postavení zejména malých politických stran, nýbrž je nutno ji právě naopak vykládat jako záruku otevřenosti a transparentnosti politických stran, která je nezbytná s ohledem na jejich privilegované postavení oproti jiným právníckým osobám a na jejich funkci v ústavním systému. Zákonný požadavek auditu tak jednoznačně vyhovuje testu ústavnosti.

Odpovídá proto smyslu ustanovení § 14 odst. 1 zákona, že za situace, kdy politická strana nebo politické hnutí výroční finanční zprávu nepředložily buď vůbec, anebo ji nepředložily se zákonem požadovanými náležitostmi, a kdy se tak stalo opakovaně, opodstatňuje takové porušení ustanovení § 18 odst. 1 zákona

pozastavení činnosti politické strany nebo politického hnutí. Nejvyšší správní soud při svém rozhodování vycházel i z nálezu Ústavního soudu ze dne 18. 10. 1995, Pl. ÚS 26/94, podle kterého strany a hnutí trvale porušující zákon (tedy nikoli jednorázově, nýbrž způsobem majícím charakter perpetuálního chování – viz § 4 zákona) nemohou vyvíjet činnost, neboť tímto opakovaným porušováním zákonů se chovají způsobem ohrožujícím demokratické základy státu.

Pro úplnost lze dodat, že podle § 14 odst. 2 zákona mohou strany a hnutí při pozastavení činnosti činit pouze úkony zaměřené na odstranění stavu, který byl důvodem k rozhodnutí soudu o pozastavení jejich činnosti, a to nejdéle po dobu jednoho roku. Trvají-li i nadále skutečnosti, pro které byla činnost strany pozastavena, podají orgány uvedené v § 15 tohoto zákona žalobu ve správním soudnictví na rozpuštění strany. Pokud dojde podle § 14 odst. 3 zákona ve stanovené lhůtě k odstranění stavu, který byl důvodem pro pozastavení činnosti strany a hnutí, považuje se činnost strany a hnutí za řádně obnovenou dnem, kterým stanovenou povinnost uznal za splněnou příslušný orgán.

(ček, ras)

587

Daňové řízení: průkazní povinnost správce daně

Daň z příjmů: úprava základu daně při sjednání cen odlišných od cen na trhu obvyklých

k § 23 odst. 7 zákona ČNR č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění účinném ve zdaňovacím období roku 1997 (v textu též „zákon o daních z příjmů“)

k § 31 odst. 8 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (v textu též „daňový řád“)

I. Zákonné podmínky umožňující správci daně úpravu základu daně poplatníka postupem podle § 23 odst. 7 zákona ČNR č. 586/1992 Sb., o daních

z příjmů, jsou splněny pouze při zjištění odlišnosti cen sjednaných oproti cenám na trhu obvyklým a při neuspokojivém doložení tohoto rozdílu daňovým subjektem.

II. Existenci skutečností vyvracejících věrohodnost a správnost zaúčtování sjednané ceny vzhledem k objektivně existujícím cenám na trhu prokazuje správce daně (§ 31 odst. 8 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků):

(Podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 1. 12. 2003, čj. 30 Ca 93/2001-79)

Věc: Komanditní společnost S. proti Finančnímu ředitelství v Brně o daň z příjmů.

Dodatečným platebním výměrem Finančního úřadu Brno I ze dne 4. 2. 2000 byla žalobkyni doměřena daň z příjmů právnických osob za rok 1997 ve výši 253 500 Kč. O odvolání žalobkyně proti tomuto platebnímu výměru rozhodl žalovaný dne 12. 1. 2001 tak, že napadený platební výměr změnil a žalobkyni doměřil daňovou povinnost v částce 204 360 Kč. Žalovaný přitom žalobkyni vytkl nepřefakturování částky 611 158,50 Kč při 5% marži na dodávky související se stavbou plotu, výsadbovými pracemi na zahradě, montáží bazénu s příslušenstvím, s úpravou horního lemu bazénu a s jeho zazimováním včetně dodání chemických přípravků. Za daňový výdaj byla uznána částka za stavbu plotu, zatímco další vynaložené výdaje žalovaný neuznal.

Žalobou podanou u Krajského soudu v Brně se žalobkyně domáhala přezkoumání rozhodnutí žalovaného i jemu předcházejícího rozhodnutí, jejich zrušení a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. V žalobě uvedla, že uzavřela s objednatelem smlouvu o dílo, jejímž předmětem bylo provedení dostavby rodinného domu v H. Dostavbu domu předtím zadával a prováděl jiný subjekt; průběžně proto docházelo ke změnám a úpravám původního projektu. Žalobkyně a objednatel dostavby tyto změny

vždy dohodli a písemně zaznamenali ve stavebním deníku. Subdodávky stavebních prací byly generálnímu dodavateli stavby fakturovány a spojeny pak spolu s dostavbou rodinného domu do jedné komplexní fakturace za tzv. kubíkovou cenu, tj. 5500 Kč za jeden kubický metr stavby. Podle přesvědčení žalobkyně porušil žalovaný ustanovení § 23 a § 24 zákona o daních z příjmů, když uznal část výdajů na dostavbu podle smlouvy o dílo a jejich příloh, zatímco část výdajů na základě téhož smluvního vztahu neuznal. Žalobkyně poukázala též na základní zásadu daňového řízení upravenou v ustanovení § 2 odst. 7 daňového řádu, kterou žalovaný nerespektoval. Žalobkyně konečně žalovanému vytkla, že dostatečně nepřezkoumal odvoláním napadené rozhodnutí v požadovaném rozsahu a nenařadil pochybení správního orgánu I. stupně. V návaznosti na přijetí soudního řádu správního pak žalobkyně v řízení před soudem navrhla provedení dokazování, aby mohla prokázat, že celé dílo bylo provedeno na základě smlouvy o dílo a jejích dodatků, a proto je neuznání některých daňových nákladů ze strany žalovaného neopodstatněné a chybné.

Žalovaný ve svém vyjádření zdůraznil, že žalobkyně nenamítla konkrétní porušení ustanovení § 23 a § 24 zákona

o daních z příjmů; námitka je tak obecná a účelová. Upozornil na to, že věc je nutno posoudit v souvislosti s ustanovením § 23 odst. 7 zákona o daních z příjmů, protože v době uzavření smlouvy o dílo byl objednatel komplementářem - a tedy statutárním orgánem - dodavatele, tj. osobou personálně spřízněnou. Odkázal na uzavřenou smlouvu o dílo předloženou v průběhu daňové kontroly, z níž vyplývá, že smluvní strany se dohodly na dokončení stavby rodinného domu na základě projektové dokumentace, nikoliv na stavbě příslušenství. Náklady na stavbu plotu byly uznány jako daňový výdaj, neboť stavba plotu byla součástí technického řešení rekonstrukce a dostavby rodinného domu. Samo o sobě to však neznamená, že jako daňové výdaje musí být uznány i ostatní náklady na dostavbu příslušenství. Tvrzení žalobkyně, že skutečným obsahem právního úkonu bylo dokončení výstavby rodinného domu včetně příslušenství, tj. terénních úprav, osázení zahrady a výstavby bazénu, nelze akceptovat, neboť smluvní strany se v uzavřené smlouvě o dílo dohodly pouze na dokončení stavby rodinného domu.

Ze správního spisu vyplynulo, že při kontrole daně z příjmů právnických osob u žalobkyně bylo zjištěno, že žalobkyně zahrнула do nákladů za rok 1997 náklady související s uzavřením smlouvy o dílo spočívající v provedení dostavby rodinného domu v H. Porovnáním nákladů a výnosů správce daně zjistil, že náklady na stavební práce činily 6 044 810 Kč a výnosy, které byly fakturovány, činily 5 731 000 Kč. Do nákladů zahrнула žalobkyně faktury za venkovní úpravy a venkovní bazén, přičemž tyto částky nebyly fakturovány. Jednalo se o položky související se stavbou plotu, výsadbovými pracemi, montáží bazénu včetně příslušenství a úpravou horního lemu a za-

zimováním bazénu včetně dodání chemických přípravků. Ze zprávy o výsledku daňové kontroly vyplývá, že celkem nepřefakturováno bylo 611 158,50 Kč s tím, že při 5% marži na tyto dodávky mělo být do výnosů zahrnuto 641 716 Kč.

Krajský soud v Brně přezkoumal napadené výroky rozhodnutí žalovaného v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.) a shledal žalobu důvodnou. Napadené rozhodnutí žalovaného proto zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

Ze smlouvy o dílo ze dne 15. 6. 1996, kterou žalobkyně předložila, vyplývá předmět smlouvy, kterým je zhotovení díla provedením dostavby rodinného domu v H. dle projektové dokumentace vypracované ing. arch. Jiřím K. z května 1996. Dokumentace je přílohou této smlouvy. Z vymezeného předmětu smlouvy plyne, že práce vyžádané objednatelem nad rozsah předmětu plnění smlouvy nebo práce vyplývající ze změn projektu vyžádaných objednatelem či z případných vad projektu dodaného objednatelem (dohodnuté vícepráce) musí být dohodnuty písemně, např. ve stavebním deníku, včetně ceny a případného vlivu na čas plnění této smlouvy. Článek III smlouvy upravuje cenu za dílo a platební podmínky, přičemž cena se stanoví dohodou smluvních stran ve výši 3 980 000 Kč bez DPH a výše ceny bude upravena v případě změn ve výkazu výměr, v případě použití materiálu v jiných cenách, než jsou ceny uvažované v rozpočtu, a v případě realizace dohodnutých víceprací.

Žalobkyně v podané žalobě připouští, že předmět smlouvy nebyl definován

dostatečně určitě, avšak tvrdí, že z konkludentních projevů je zřejmé, co měly strany v úmyslu, když daný právní úkon činily. Již z obsahu podaného odvolání vyplývá, že žalobkyně v odvolacím řízení namítala, že subdodávky stavebních prací jako výstavba bazénu, terénní a zahradní úpravy a oplocení byly zhotoviteli fakturovány a spojeny pak spolu s dostavbou rodinného domu do jedné komplexní fakturace za tzv. kubíkovou cenu. Dále namítla, že v době zahájení celé výstavby byl již rodinný domek v hrubé stavbě postaven a práce na něm odvedené odpovídaly - vzhledem k ceně zakoupené hrubé stavby - ceně ve výši cca 1100 Kč/m². Ve výsledku tak objednatel zaplatil za jeden metr krychlový stavby 6600 Kč. Vzhledem k srovnatelným cenám za příslušné stavební práce v případě, že by šlo pouze o výstavbu rodinného domu, by tato výstavba byla nadhodnocena více než dvojnásobně. Pokud se však přihlédne k tomu, že strany fakturací pokryly celý rozsah odvedeného díla, pak je to cena odpovídající a srovnatelná se všemi stavebními pracemi prováděnými v dané kvalitě a rozsahu, neboť rentabilita dosáhla 16 - 20 % (rentabilita se u obdobných akcí pohybuje okolo 6 %).

Jestliže žalovaný vycházel výhradně z jediného důkazu, a to smlouvy o dílo, která podle jeho názoru obsahuje pouze dohodu o dokončení stavby rodinného domu, nikoliv stavby příslušenství, což vyplývá jak z obsahu napadeného rozhodnutí, tak i z vyjádření žalovaného k podané žalobě, nelze tento jeho postup bez dalšího akceptovat.

Předmětem smlouvy o dílo je vždy výsledek pracovní činnosti zhotovitele, který převzal závazek zhotovit dílo. Každý právní úkon je nutno vykládat neje-

nom podle jazykového vyjádření, ale zejména podle vůle toho, kdo právní úkon učinil, není-li tato vůle v rozporu s jazykovým vyjádřením (§ 32 odst. 2 občanského zákoníku). V obchodních vztazích nutno vycházet z ustanovení § 266 odst. 1 až 3 obchodního zákoníku, z něhož vyplývá, že projev vůle se vykládá podle úmyslu jednající osoby, jestliže tento úmysl byl straně, které byl projev vůle určen, znám nebo jí musel být znám. Nelze-li projev vůle takto vyložit, vykládá se podle významu, který by mu zpravidla přikládala osoba v postavení osoby, již byl projev vůle určen, a to se zřetelem ke všem okolnostem souvisejícím s projevem vůle, zejména k zavedené praxi mezi stranami a následnému chování stran. Výrazy používané v obchodním styku se vykládají podle významu, který se jim v tomto styku přikládá.

Posouzení ujednání smlouvy o dílo vyjádřené slovy „provedení dostavby rodinného domu“ má v přezkoumávané věci zásadní význam pro rozhodnutí správce daně a tato otázka musí být v daňovém řízení beze zbytku objasněna. I když žalobkyně předložená smlouva o dílo ani žádné dodatky k ní neobsahují výslovné ujednání o tom, že součástí ujednání je výslovně provedení výsadbových prací, montáž bazénu, úprava horního lemu a zazimování bazénu včetně dodání chemických přípravků, nelze bez dalšího odmítnout tvrzení žalovaného, že tyto práce nemají s předmětem smlouvy, jímž je zhotovení díla - provedení dostavby rodinného domu, žádnou spojitost. Žalovaný vycházel pouze z jazykového vyjádření „dostavba rodinného domu“ obsaženého ve smlouvě o dílo, avšak nezjišťoval, co bylo předmětem plnění ze smlouvy o dílo ze dne 15. 6. 1996, a sporné práce do předmětu plnění nezahrnul, přestože podle tvrzení

žalobkyně byly tyto práce provedeny na základě ústně uzavřených smluv, a nedošlo tedy k provedení prací nad rámec předmětu plnění.

Podle § 31 odst. 1 a 2 daňového řádu provádí dokazování správce daně, který vede daňové řízení. Dbá přitom, aby skutečnosti rozhodné pro správné stanovení daňové povinnosti byly zjištěny co nejúplněji, a jako důkazních prostředků je podle § 31 odst. 4 daňového řádu oprávněn užít všech prostředků, jimiž lze ověřit skutečnosti rozhodné pro správné stanovení povinnosti a jež nejsou získány v rozporu s obecně závaznými právními předpisy. Daňový řád příkladmo vypočítává, co lze považovat za důkazní prostředek; mimo jiné se zmiňuje též o znaleckých posudcích, povinných záznamech vedených daňovým subjektem a dokladech k nim. V důkazním řízení se pak osvědčuje, které z předložených důkazních prostředků se staly pro správce daně skutečným důkazem (§ 31 odst. 4 poslední věta daňového řádu). Je nepochybné, že v daňovém řízení prokazuje daňový subjekt, nikoliv správce daně, všechny skutečnosti, které je povinen uvádět v přiznání, hlášení, vyúčtování nebo k jejichž průkazu byl správcem daně v průběhu daňového řízení vyzván; daňový subjekt však musí mít možnost své právo uplatnit, vyjádřit se ke všem relevantním skutečnostem, předkládat důkazy a právně a skutkově argumentovat. Žalobkyně navrhuje provedení řady důkazů, kterými hodlá prokázat, že celé dílo bylo provedeno na základě smlouvy o dílo a neuznání daňových nákladů žalovaným je neopodstatněné a chybné. Tyto důkazy bude zapotřebí v daňovém řízení provést, aby skutková zjištění umožnila odpověď na právní otázku, kterou je otázka daňově účinných výdajů ve smyslu § 23

a § 24 zákona ČNR č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů. V dané souvislosti nutno rovněž uvést, že závěr správce daně v I. stupni vyplývající ze zprávy o výsledku daňové kontroly, ve kterém se konstatuje „*Celkem nepřefakturováno 611 158,50 Kč. Při 5% marži na tyto do-dávky mělo být zahrnuto do výnosů 641 716 Kč. Byl porušen § 23 zákona o daních z příjmů*“, je zcela nepřezkoumatelný. Poukazuje-li žalovaný na nekonkrétní a obecnou argumentaci žalobkyně ustanovením § 23 a § 24 zákona o daních z příjmů, lze jen obtížně žalobkyni obecnost jejího tvrzení vytýkat, neboť zcela formální, obecné a nekonkrétní jsou závěry správce daně, který sám porušení ustanovení § 23 blíže nespécifikoval. Nelze tudíž na žalobkyni spravedlivě požadovat konkrétnější argumentaci.

Pro úplnost nutno dodat, že odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaného, které akcentuje ustanovení § 23 odst. 7 zákona o daních z příjmů s tím, že v době uzavření smlouvy byl objednatel komplementářem a statutárním orgánem dodavatele, tedy osobou personálně spřízněnou, je v této části zcela nepřezkoumatelné. Z ustanovení § 23 odst. 7 zákona o daních z příjmů vyplývá, že liší-li se sjednané ceny od cen obvyklých na trhu a není-li tento rozdíl uspokojivě doložen, použijí se pro daňové účely ceny obvyklé na trhu. Toto ustanovení se užije vždy, jestliže se na vedení, kontrole nebo jmění druhé smluvní strany přímo či nepřímo podílejí stejné právnické nebo fyzické osoby. Základním předpokladem pro použití ustanovení § 23 odst. 7 zákona o daních z příjmů je zjištění, že se sjednané ceny liší od cen na trhu obvyklých. Bylo-li ustanovení § 23 odst. 7 citovaného zákona aplikováno na daný případ, pak není patrné, z jakých úvah správce daně vycházel, když usoudil, že

obvyklá cena na trhu v daném místě a čase je vyšší než cena, na které se daňový poplatník s objednatelem dohodl. Pokud by měl daňový subjekt prokázat, že jím dohodnuté ceny jsou cenami na trhu obvyklými, a své tvrzení doložit aktuálními nabídkovými cenami srovnatelných výrobků srovnatelných výrobců, pak by bylo na místě, aby správce daně nabízené důkazní prostředky vyhodnotil v rámci důkazního řízení a aby také prokázal existenci skutečností vyvracejících opodstatněnost zaúčtování sjednané ceny vzhledem k objektivně existujícím cenám na trhu obvyklým. V odůvodnění napadeného rozhodnutí se správce daně odvolával na ustanovení § 23 odst. 7 zákona o daních z příjmů, avšak jen v rovině konstatování, že v době uzavření smlouvy byl objednavatel statutárním orgánem – komplementářem dodavatele. V napadeném rozhodnutí však není žádná zmínka o zjištění,

že fakturované ceny nejsou cenami obvyklými na trhu. Není objasněn obsah pojmu ceny na trhu obvyklé, nejsou uvedeny konkrétní výše cen ani porovnání cen sjednaných s cenami na trhu obvyklými. Konstatování žalovaného je tak zcela nepřezkoumatelné, neboť není patrné, o které důkazní prostředky se žalovaný opírá a na základě jakých úvah výše uvedený závěr přijal. Zákonné podmínky pro postup podle § 23 odst. 7 zákona o daních z příjmů jsou splněny pouze při zjištění odlišnosti cen sjednaných a cen na trhu obvyklých a při neuspokojivém doložení tohoto rozdílu daňovým subjektem. Prostá argumentace ustanovením § 23 odst. 7 zákona o daních z příjmů, aniž o splnění zákonných podmínek pro postup podle tohoto ustanovení bylo provedeno dokazování, nemá žádné opodstatnění.

(mal)

588

Řízení před soudem: přezkoumatelnost rozhodnutí o propuštění policisty ze služebního poměru ve správním soudnictví

k § 106 odst. 1 písm. d) zákona ČNR č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky (v textu též „zákon o služebním poměru příslušníků Policie ČR“)

k § 2 soudního řádu správního

Rozhodnutí o propuštění policisty ze služebního poměru podle § 106 odst. 1 písm. d) zákona ČNR č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, je rozhodnutím o veřejném subjektivním právu, jemuž se poskytuje ochrana ve správním soudnictví (§ 2 s. ř. s.).

(Podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 17. 6. 2003, čj. 29 Ca 430/2001-39)

Prejudikatura: č. 112/2004 Sb. NSS.

Věc: Raděk H. v H. proti Policii České republiky – správě Jihomoravského kraje o propuštění ze služebního poměru.

Ředitel Policie České republiky - okresního ředitelství Kroměříž rozhodl dne 20. 7. 2001 o propuštění žalobce ze služebního poměru podle § 106 odst. 1 písm. d) a § 108 odst. 3 zákona o služebním poměru příslušníků Policie ČR, a to pro zvláště závažné porušení služební přísahy spočívající v pokusu o vloupání do prodejny společnosti s ručením omezeným I.

Ředitel Policie České republiky - správy Jihomoravského kraje svým rozhodnutím ze dne 4. 9. 2001 zamítl žalobcovu odvolání a rozhodnutí vydané v I. stupni potvrdil.

Správní žalobou se žalobce domáhal zrušení obou rozhodnutí; v žalobních bodech namítal především nedostatečné zjištění skutkového stavu věci.

Krajský soud v Brně napadená rozhodnutí pro vady řízení zrušil podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.).

Z odůvodnění:

Soud se s ohledem na změnu procesní úpravy související s nabytím účinnos-

ti soudního řádu správního zabýval též tím, zda napadená správní rozhodnutí nelze podřadit pod pojem „rozhodnutí správního orgánu v soukromoprávní věci“, jak to má na mysli § 68 písm. b) s. ř. s., neboť v takovém případě by bylo nutno žalobu jako nepřípustnou odmítnout [§ 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Dospěl přitom k závěru, že tomu tak není, a to zejména s ohledem na ustálenou judikaturu Evropského soudu pro lidská práva. Ten v případě příslušníků ozbrojených sil a policie zastává názor, že jejich zaměstnanecký poměr je poměrem veřejnoprávním pro existenci „zvláštního pouta“ spojujícího je se státem, respektive státní správou. Skutečnost, že spor mezi těmito zaměstnanci a státem vyvolává též otázky ekonomického rázu, nezakládá občanskoprávní (tedy soukromoprávní) povahu takového sporu (např. *Pellegrin proti Francii*, rozsudek č. 28541/95). Krajský soud proto z těchto důvodů přistoupil k projednávání věci jakožto k návrhu, kterým se žalobce dožaduje soudní ochrany svých veřejných subjektivních práv ve smyslu § 2 s. ř. s. (...)

(ave)

Správní řízení: doručování

k § 24 odst. 2 správního řádu

k § 24 odst. 2 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (zákon o azylu), v původním znění

Pro spolehlivé posouzení otázky, zda výzva k pohovoru byla řádně doručena uložení u držitele poštovní licence a marným uplynutím lhůty dle § 24 odst. 2 správního řádu (pokud se adresát v místě pobytu zdržoval), nebo uložení a oznámením v příslušném azylovém zařízení podle § 24 odst. 2 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu (pokud se zde adresát nezdržoval), musí správní orgán postavit najisto, zda se žadatel o azyl v místě pobytu zdržoval v době, v níž pracovník držitele poštovní licence učinil pokus o doručení výzvy k pohovoru.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2004, čj. 5 Azs 23/2003-61)

Věc: Pavel D. (Běloruská republika) proti Ministerstvu vnitra o udělení azylu, o kasační stížnosti žalobce.

Ministerstvo vnitra dne 2. 11. 2001 zastavilo podle § 25 písm. d) zákona o azylu řízení o udělení azylu, a to z těchto důvodů: žalobce nahlásil žalovanému správnímu orgánu, že se od 11. 6. 2001 bude zdržovat na adrese V., Praha 4. Dne 28. 8. 2001 zaslal žalovaný žalobci poštou na uvedenou adresu výzvu k ústnímu jednání ve věci na den 21. 9. 2001; žalobce si tuto zásilku nevyzvedl a zásilka byla vrácena žalovanému; žalovaný se k pohovoru nedostavil. Rovněž druhá výzva k ústnímu jednání dne 1. 11. 2001, zasláná žalobci opět poštou na uvedenou adresu dne 26. 9. 2001, byla jako nevyzvednutá vrácena zpět s tím, že žalobce nebyl v místě doručení zastížen a uložení písemnosti mu bylo oznámeno. Žalobce se k pohovoru opět nedostavil.

Ministr vnitra žalobou naříkaným rozhodnutím ze dne 20. 5. 2002 zamítl žalobcův rozklad a potvrdil rozhodnutí Ministerstva vnitra.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 28. 5. 2003 zamítl správní žalobu, jíž žalobce brojil proti rozhodnutí ministra vnitra.

Kasační stížnost podal žalobce (stěžovatel) z důvodu nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, a sice otázky řádného doručení výzev k ústním jednáním, zasílaných žalovaným stěžovateli. Stěžovatel odmítl závěr Městského soudu v Praze, že by sám zapříčinil, že se nedostavil k pohovorům. Stěžovatel neobjevil ve schránce žádný doklad pošty o tom, že má na poště uloženu zásilku

k vyzvednutí. Stěžovatel bydlel na adrese Praha 4, ulice S., na poštovní schránce a u vchodových dveří bylo uvedeno jeho jméno. Ačkoliv se stěžovatel nevracel každý den domů, vracel se často a je pravda, že by si zásilku mohl vyzvednout i po několika dnech, pokud by v den dojití zásilky přítomen nebyl. Stěžovatel dále poukazoval na skutečnost, že jako žadatel o udělení azylu pravidelně dojížděl do uprchlického tábora Pobytové středisko Jezová, kde mu byl každé dva měsíce pracovníky Ministerstva vnitra kontrolován jeho pobyt na území České republiky a do průkazu žadatele o udělení azylu mu bylo razítkem žalovaného vyznačeno, že řádně plní své povinnosti žadatele o azyl, zdržuje se na území České republiky apod. Žalovaný měl proto řadu příležitostí mu během těchto návštěv doručit výzvu, resp. výzvy k pohovoru, což neučinil. Městský soud v Praze podle názoru stěžovatele neprověřil na příslušné poště, zda a jakým způsobem byly zásilky žalovaného stěžovateli doručovány. Tím, že neučinil taková šetření, nemohl učinit správný závěr. Zároveň se nezabýval důvodem, proč žalovaný nepředal stěžovateli výzvy během pravidelných kontaktů s ním v uprchlickém táboře.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti tvrdil, že stěžovatel se přihlásil k pobytu na adrese v Praze 4 - Nuslích, ulici S., nikoliv v průběhu správního řízení, ale teprve dne 4. 7. 2002, tj. dva dny po podání žaloby. Z § 77 a § 78 zákona o azylu, ve znění platném v roce 2001, přitom plynula žadateli o udělení azylu povinnost přihlásit se k pobytu u odbo-ru cizinecké a pohraniční policie pří-

slušného podle místa pobytu a tuto skutečnost oznámit ministerstvu, jakož i povinnost ohlásit cizinecké policii každou změnu tohoto místa. Žalovaný poukazyval rovněž na to, že žádné ustanovení zákona o azylu neupravuje možnost (a povinnost) správního orgánu doručovat písemnosti žadatelům o azyl ubytovaným mimo azylová zařízení předáním písemnosti v okamžiku, kdy se žadatel dostaví do určeného azylového zařízení za účelem prodloužení platnosti průkazu.

Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

Z odůvodnění:

Podle § 25 písm. d) zákona o azylu se řízení o azylu zastaví, jestliže se žadatel o udělení azylu bez vážného důvodu opakovaně nedostavuje k pohovoru (§ 23 odst. 2) nebo neposkytuje informace nezbytné pro spolehlivé zjištění skutečného stavu věci a na základě dosud zjištěných skutečností nelze rozhodnout.

Za vážný důvod ve smyslu citovaného ustanovení by bylo nutno považovat, pokud by žadatel o udělení azylu nebyl k pohovoru řádně předvolán ve smyslu § 24 zákona o azylu a § 24 správního řádu.

Podle § 24 zákona o azylu, ve znění platném k 31. 1. 2002, tedy v době doručování výzev k pohovoru, se všechny písemnosti doručují účastníkovi řízení (dnes uchazeči o udělení azylu) do vlastních rukou v místě, kde je evidován jeho pobyt. Pokud se účastník řízení v místě doručení písemnosti nezdržuje a jeho pobyt není znám, uloží se písemnost určená do vlastních rukou účastníka řízení v přijímacím nebo pobytovém středisku,

které je nejbližší místu evidovaného pobytu, po dobu 15 dní a oznámení o jejím uložení se vyvěsí na místě obvyklém. Poslední den lhůty se považuje za den doručení písemnosti, i když se účastník o jejím uložení nedozvěděl. Ustanovení § 24 zákona o azylu v uvedeném znění je nutno považovat za speciální k § 24 správního řádu, upravujícímu doručování písemností do vlastních rukou ve správním řízení obecně.

Jestliže žalovaný ani k rozkladu stěžovatele nezkoumal, zda se stěžovatel v místě pobytu zdržoval v okamžiku, kdy pracovník držitele poštovní licence učinil pokus o doručení obou výzev k pohovoru, nemohl spolehlivě posoudit otázku jejich řádného doručení buď uložním u držitele poštovní licence a marným uplynutím lhůty dle § 24 odst. 2 správního řádu (pokud se adresát v místě pobytu zdržoval), nebo uložním a oznámením v příslušném azylovém zařízení podle § 24 odst. 2 (pokud se zde adresát nezdržoval). S ohledem na výše uvedené tak nebyla posouzena ani otázka existence vážného důvodu k opakovanému nedostavení se stěžovatele k pohovoru ve smyslu § 25 písm. d) zákona o azylu.

Stejně tak pochybil Městský soud v Praze, když se nezabýval otázkou řádného doručení obou výzev k ústnímu pohovoru ve smyslu § 24 zákona o azylu a § 24 správního řádu, oba ve znění platném v době doručování, tedy v srpnu až říjnu 2001.

Na výše uvedené nemá vliv tvrzení stěžovatele v kasační stížnosti, podle něž místem jeho pobytu byla Praha 4, ulice S. K tomuto tvrzení Nejvyšší správní soud s ohledem na ustanovení § 109 odst. 4 s. ř. s. nepřihlédl.

(ovo)

Daňové řízení: odvolání proti rozhodnutí o dani stanovené podle pomůcek

k § 44 odst. 1 a § 50 odst. 3, 5 a 6 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákona č. 255/1993 Sb. (v textu též „daňový řád“)

Bylo-li rozhodnutí správce daně založeno na ustanovení § 44 odst. 1 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, a správce daně důvodně stanovil daň podle pomůcek, je vyloučeno, aby odvolací orgán rozhodl o podaném odvolání v režimu ustanovení § 50 odst. 3 a 6 tohoto zákona; ustanovení § 50 odst. 5 citovaného zákona takový postup nedovoluje.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 9. 2. 2004, čj. 30 Ca 100/2001-23)

Věc: Ivana K. v J. proti Finančnímu ředitelství v Brně o daň z příjmů fyzických osob.

Finanční úřad v Třebíči vydal dne 7. 6. 2000 dodatečný platební výměr, v němž za zdaňovací období roku 1995 stanovil základ daně, vyměřil daň a vyměřil daňovou ztrátu podle § 44 odst. 1 a § 46 odst. 7 daňového řádu. O odvolání žalobkyně rozhodl žalovaný dne 15. 1. 2001 tak, že je zamítl podle § 50 odst. 6 daňového řádu.

Žalobkyně napadla rozhodnutí žalovaného žalobou podanou u Krajského soudu v Brně. V žalobě uvedla, že rozhodnutí je nezákonné, a napadá je proto v celém rozsahu. Vytkla žalovanému porušení ustanovení § 25 odst. 1 písm. n) ve spojení s ustanovením § 24 zákona ČNR č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů; žalovaný totiž neuznal za výdaj na dosažení, zajištění či udržení příjmů škodu, která žalobkyni byla způsobena krádeží, v jejímž důsledku jí na základě pravomocného rozhodnutí soudu vznikla pohledávka za známým pachatelem.

Žalovaný ve svém vyjádření navrhl zamítnutí žaloby. Odkázal na dikci ustanovení § 25 odst. 1 písm. n) a § 24 odst. 2 písm. l) zákona o daních z příjmů a do-

vodil, že škoda způsobená žalobkyni známým pachatelem není daňově uznatelným výdajem a zaúčtované výdaje na nákup později odcizeného zboží je nutno stornovat.

Krajský soud v Brně dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné z důvodu procesní zmatečnosti, a proto je zrušil.

Z odůvodnění:

Podle § 44 odst. 1 daňového řádu (stanovení daně v případě nepodání daňového přiznání nebo hlášení) platí, že nebylo-li podáno daňové přiznání nebo hlášení, dodatečné daňové přiznání nebo hlášení včas, a to ani po výzvě správce daně, nebo nebyly-li na výzvu ve stanovené lhůtě odstraněny vady, je správce daně oprávněn zjistit základ daně a stanovit daň podle pomůcek, které má k dispozici nebo které si sám opatří, a to i bez součinnosti s daňovým subjektem. Pokud daňový subjekt nepodá daňové přiznání nebo hlášení ani na výzvu správce daně, je správce daně oprávněn předpokládat, že daňový subjekt vykázal

v daňovém přiznání nebo hlášení daň ve výši nula.

Podle § 46 odst. 7 daňového řádu (vyměření daně a její dodatečné vyměření) platí, že zjistí-li správce daně po vyměření daně, že tato stanovená daňová povinnost je nesprávně nižší oproti zákonné daňové povinnosti; dodatečně daň vyměří ve výši rozdílu mezi daní původně vyměřenou a daní stanovenou, a to dodatečným platebním výměrem, a takto dodatečně stanovenou daň současně předepíše.

Postup žalovaného, který zamítl odvolání žalobkyně podle § 50 odst. 3 a 6 daňového řádu, v dané věci nebyl na místě.

Žalobou napadenému rozhodnutí předcházelo vydání rozhodnutí Finančního úřadu v Třebíči, které bylo založeno na ustanovení § 44 odst. 1 daňového řádu. Je nepochybné, že správce daně předepsal žalobkyni daň za použití pomůcek. Tuto skutečnost zdůraznil v předkládací zprávě ze dne 2. 8. 2000. Z odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí plyne, že správce daně I. stupně postupoval v souladu s ustanovením § 46 odst. 7 daňového řádu, neboť žalobkyně nepodala v termínu dodatečné daňové přiznání, přestože k tomu byla správcem daně vyzvána. Stanovil-li správce daně daňovou povinnost s odvoláním na ustanovení § 44 odst. 1 daňového řádu a rozhodnutí bylo napadeno odvoláním, byl žalovaný povinen přezkoumat rozhodnutí správce daně vydané v I. stupni pouze z hledisek zakotvených přímo v ustanovení § 50 odst. 5 daňového řádu, a pokud by shledal, že ty-

to zákonné podmínky byly dodrženy, byl oprávněn odvolání podle § 50 odst. 5 pro neodůvodněnost zamítnout.

V přezkoumávané věci žalovaný svým povinností vyplývajícím mu z ustanovení § 50 daňového řádu nedostál a soud k této vadě musel přihlídnout, obzvláště za situace, kdy v režimu ustanovení § 50 může odvolací orgán vydávat rozhodnutí různé povahy, přičemž vydání jeho rozhodnutí o odvolání je podmíněno existencí rozdílných skutečností a předchází mu různé procesní postupy (rozdílná díkce odst. 3, 5, 6 tohoto ustanovení). Rozhodnutí správce daně v I. stupni a rozhodnutí odvolacího orgánu tvoří v daňovém řízení jeden celek. Bylo-li v I. stupni rozhodnutí správce daně založeno na ustanovení § 44 odst. 1 daňového řádu, je vyloučeno, aby odvolací orgán rozhodl o podaném odvolání v režimu ustanovení § 50 odst. 3 a 6 daňového řádu, neboť ustanovení § 50 odst. 5 daňového řádu takový postup nedovoluje.

Z uvedených důvodů soud po přezkoumání postupu žalovaného v daňovém řízení dovedl logickou nesrozumitelnost napadeného rozhodnutí, která má za následek nepřezkoumatelnost žalobou napadeného rozhodnutí. Protože jde o rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost, nemohl se soud zabývat důvodností jednotlivých věcných námitek uplatněných žalobkyní. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí spočívající v jeho nesrozumitelnosti je podle platné úpravy soudního řádu správního vadou řízení, která je důvodem pro zrušení rozhodnutí bez jednání.

(mal)

Azyl: důvody udělení azylu

k § 12 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky (zákon o azylu), ve znění zákona č. 2/2002 Sb.

Ekologická katastrofa nepředstavuje důvod pro přiznání azylu podle § 12 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2004, čj. 5 Azs 38/2003-58)

Věc: Lina F. (Ukrajina) proti Ministerstvu vnitra o udělení azylu, o kasační stížnosti žalobkyně.

Ministerstvo vnitra dne 18. 2. 2002 neudělilo žalobkyni azyl podle § 12, § 13 odst. 1 a 2 a § 14 zákona o azylu. Rovněž vyslovilo, že se na žalobkyni nevztahuje překážka vycestování ve smyslu § 91 zákona o azylu.

Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně opravný prostředek, v němž především namítala, že závažným důvodem její žádosti o azyl je ekonomický a ekologický problém, neboť bydlí v ekologicky znečištěné černobylské zóně. Má dceru, která má onemocnění spojené s imunitním systémem, a chtěla by ji převést do České republiky. Dále namítala, že při pohovoru s ní byla nesprávně uvedena její profese a vzdělání, neboť ukončila vysokou školu a je profesí lékařkou.

Městský soud v Praze kasační stížností napadeným rozsudkem ze dne 18. 2. 2002 zamítl žalobu proti rozhodnutí správního orgánu. V důvodech zamítavého rozsudku uvedl zejména, že stanovisko o nevyhovujícím životním prostředí nelze považovat za důvod nasvědčující pronásledování podle § 12 zákona o azylu, žalobkyně není rodinným příslušníkem osoby, které by byl azyl udělen, a proto podmínky pro udělení azylu podle § 13 zákona nejsou splněny, a že

správní orgán zvážil situaci žalobkyně a poměry v zemi jejího původu a dospěl k závěru, že humanitární azyl podle § 14 zákona neudělí.

V kasační stížnosti žalobkyně (stěžovatelka) uplatňovala důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Uváděla, že je státní občankou Ukrajiny, ale protože její předkové jsou Rusové, absolvovala vysokoškolské vzdělání na Leningradském lékařském institutu výlučně v ruštině, a zná tak lékařskou terminologii v tomto jazyce. Lékařská terminologie v jazyku ukrajinském je prakticky stejně rozdílná jako v jazyku českém, a stěžovatelka má tak ve svém oboru daleko horší uplatnění; na Ukrajině vždy bude dána přednost lékaři hovořícímu ukrajinštinou, což stěžovatelka pocituje jako diskriminaci, která se na Západní Ukrajině projevuje otevřeně, neboť lidé v obchodech, restauracích, na úřadech a v zaměstnání rusky hovořícím osobám nerozumějí. Tamější policie se začala informovat, kde se stěžovatelka v současné době nachází, což jí na klidu nepřidává. Je rozvedená a je matkou nezletilé dcery Valerie, nar. 8. 8. 1993, o níž pečuje v České republice. I dcera má podánu žádost o azyl. Stěžovatelka pracuje v rámci svého vzdělání jako sanitář na

Urologické klinice v Praze 2; může se tak připravovat na nostrifikační zkoušky a pomáhá řešit nedostatek středního zdravotního personálu v České republice.

Ve svém vyjádření se žalovaný zmínil o tom, že stěžovatelka při pohovoru uvedla, že sice pracovala jako lékařka záchranné služby, ale současně si přivydělávala prodejem v tržnici a práci v jiném zdravotnickém zařízení nehledala nikoli proto, že má vzdělání v ruštině, nýbrž proto, že všude byly nízké mzdy.

Ze správního spisu vyplynulo, že stěžovatelka přicestovala do České republiky dne 31. 3. 2000, návrh na zahájení řízení o udělení azylu nese datum 26. 11. 2001; stěžovatelka přitom nežádala o azyl jménem žádných dětí do 18 let a také v té době s ní nežili žádní rodinní příslušníci. Důvod opuštění vlasti byl ekonomický: stěžovatelka měla práci, ale mzda byla příliš nízká a nestačila na zaplacení nájemného ani obživy. Stěžovatelka je rozvedená a její manžel nejeví žádný zájem o dceru. K datu 18. 2. 2004 nebylo o žádosti o udělení azylu nezletilé Valerii F. rozhodnuto. Obsah správního spisu svědčí o snaze legalizovat pobyt na území České republiky.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

Z odůvodnění:

Poskytnutí azylu je zcela specifickým důvodem pobytu cizinců na území České republiky a nelze je zaměňovat s jinými legálními formami pobytu cizinců na území České republiky, jak jsou upraveny např. v zákoně č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky.

Dle § 12 zákona o azylu se azyl cizinci udělí, bude-li v řízení o udělení azylu

zjištěno, že cizinec je pronásledován za uplatňování politických práv a svobod nebo má odůvodněný strach z pronásledování z důvodu rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité sociální skupině nebo pro zastávání určitých politických názorů ve státě, jehož občanství má, nebo – v případě, že je osobou bez státní občanství – ve státě jeho posledního trvalého bydliště.

V daném případě je kasační stížnost uplatněna z důvodu 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, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost. Stěžovatelka, uplatňujíc shora uvedený důvod kasační stížnosti, však žádné takové okolnosti nesděljuje. Především uvádí zcela odlišné důvody, pro které udělení azylu požaduje, totiž pocit diskriminace, již je údajně vystavena proto, že hovoří rusky na Ukrajině, dále péči o svou dceru, která chodí do české základní školy, a konečně to, že se na její osobu dotazovala ukrajinská policie. Z původně uvedených důvodů zůstala stěžovatelka pouze u skutečnosti, že v místě jejího bydliště je podstatně zvýšený výskyt všech nemocí souvisejících s ozářením, neboť žila v oblasti postižené černobylskou katastrofou.

Ve smyslu § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. je skutková podstata, z níž správní orgán vycházel v napadeném rozhodnutí, se

spisy v rozporu, pokud skutkový materiál obsažený ve spise a jinak dostačující ke správnému skutkovému závěru vede k jiným skutkovým závěrům, než jaké učinil rozhodující orgán. Skutková podstata nemá oporu ve spisech; chybí-li tam podklad pro skutkový závěr učiněný rozhodujícím orgánem, resp. je-li tento podklad nedostačující k učinění správného skutkového závěru. Takové vady řízení však shledány nebyly. Ze správného spisu je naprosto zjevné, že správní orgán provedl v řízení úplné dokazování, je zřejmé, z jakých důkazních prostředků při svém rozhodování vycházel. Správní orgán tyto důkazní prostředky řádně zhodnotil a provedené dokazování vyústilo v řádně zjištěný skutkový stav, z něhož správní orgán vycházel při svém rozhodování o tom, zda jsou dány důvody pro udělení azylu podle § 12, § 13 odst. 1 a 2 a § 14 zákona o azylu. Ze spisového materiálu bylo rovněž zjištěno, že stěžovatelka nebyla nikterak krácena na svém právu seznámit se s podklady pro rozhodnutí, vyjádřit se k nim a navrhnout jejich doplnění. Před-

vším stěžejní důvod, který je zmiňován, totiž neblahé důsledky ekologické katastrofy - havárie na reaktoru atomové elektrárny v Černobyli - byl správně posouzen jako okolnost, která neumožňuje udělit azyl podle § 12 zákona o azylu. Správní orgán také zvážil, zda lze udělit azyl i podle § 14 zákona, a došel k závěru, že na základě posouzení osobní situace a poměrů v zemi stěžovatelčiny státní příslušnosti neudělí humanitární azyl; pro udělení azylu podle § 13 pak nebyl objektivní důvod. Vlastní rozhodnutí udělit či neudělit azyl z humanitárního důvodu podle § 14 je věcí volného uvážení správního a ve vztahu k výsledku tohoto rozhodnutí není přezkum soudem možný (srov. IV. ÚS 532/02). Okolnost, že stěžovatelka pochází z území, kde se udála katastrofa s rozsáhlými ekologickými dopady, není samostatnou kategorií, jež by zakládala sama o sobě důvod pro udělení azylu. Může se tak stát jen za splnění dalších podmínek, jež zákon o azylu předvídá.

(ovo)

Azyl: důvody udělení azylu

k § 12 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (zákon o azylu), ve znění zákona č. 2/2002 Sb.

Ze skutečnosti, že při nelegální činnosti se žadatel o azyl dostal do styku s muslimskými skupinami a sám je ateistou, nelze bez dalšího dovozovat pronásledování z důvodu náboženství ve smyslu § 12 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, a to ani když se žadatel nyní takovýchto skupin obává proto, že by se mu mohly mstít z příčin, jejichž původ leží právě ve spolupráci při nezákonných obchodech.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2004, čj. 5 Azs 45/2003-39)

Věc: Martin S. (Bulharská republika) proti Ministerstvu vnitra o udělení azylu, o kasační stížnosti žalobce.

Ministerstvo vnitra dne 19. 11. 2001 neudělilo žalobci azyl pro nesplnění podmínek uvedených v § 12, § 13 odst. 1 a 2 a § 14 zákona o azylu a současně rozhodlo, že se na žalobce nevztahuje překážka vycestování ve smyslu § 91 téhož zákona. Své rozhodnutí odůvodnilo tím, že žalobce měl potíže s osobní bezpečností, jež ovšem nelze vyhodnotit jako znaky pronásledování ve smyslu § 12 zákona o azylu.

Ministr vnitra žalobou napadeným rozhodnutím ze dne 12. 2. 2003 zamítl žalobcův rozklad a zároveň potvrdil rozhodnutí Ministerstva vnitra.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 2. 10. 2003 zamítl správní žalobu proti rozhodnutí ministra vnitra o rozkladu.

Proti tomuto rozsudku podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost, opíraje se přitom o § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Uvedl, že měl důvodné obavy z příslušníků náboženských (muslimských) skupin, zabývajících se i závažnou trestnou činností, které jej pronásledovaly a které usilovaly o jeho život. Bulharské státní orgány mu nedokázaly poskytnout adekvátní ochranu, byl bezprostředně vystaven ohrožení života, a proto byl nucen uprchnout ze své vlasti.

Ze správního spisu vyplynulo, že stěžovatel žádal o azyl z bezpečnostních důvodů. Byl zadržen na hraničním přechodu do Rumunska, neboť neměl celní doklady k 1500 ks kompaktních disků, které měl podle dohody s jedním pánem převézt do Rumunska. Zboží bylo zabaveno a stěžovatel musel zaplatit pokutu 300 DM. Pašování zboží pro něj bylo jedinou možností, jak vydělat peníze. Člověk, od kterého práci dostal, mu nevěřil, i když měl stěžovatel doklad o zabavení

zboží od celníků, a chtěl po něm finanční náhradu za zboží ve výši 3 500 USD. Když se stěžovateli nepodařilo peníze sehnat, byl surově zbit dvěma jeho společníky; na policii se neobrátil, rozhodl se odjet co nejdále, a to do České republiky, kam nepotřeboval vízum. Jeho pronásledovatelé se po něm stále ptají. Bulharsko opustil z důvodu obavy z fyzického napadení. Má obavy, že kdyby se do Bulharska vrátil, byl by opět zastrašován a také surově bit. O tom, že se v této souvislosti údajně pohyboval v prostředí, které by jej ohrožovalo z náboženských důvodů nebo z příslušnosti k určité národnosti, a že se dostal do kontaktu s muslimskými skupinami, se nezmiňoval, a to ani při podání rozkladu ze dne 22. 1. 2001 proti rozhodnutí Ministerstva vnitra. Stěžovatel při pohovoru také uvedl, že je bez vyznání.

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

Z odůvodnění:

Poskytnutí azylu je zcela specifickým důvodem pobytu cizinců na území České republiky a nelze je zaměňovat s jinými legálními formami pobytu cizinců na území České republiky, jak jsou upraveny např. v zákoně č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky.

Dle § 12 zákona o azylu se azyl cizinci udělí, bude-li v řízení o udělení azylu zjištěno, že cizinec je pronásledován za uplatňování politických práv a svobod nebo má odůvodněný strach z pronásledování z důvodu rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité sociální skupině, nebo pro zastávání určitých politických názorů ve státě, jehož občanství má, nebo v případě, že je osobou bez

státního občanství, ve státě jeho posledního trvalého bydliště. Podle § 13 zákona o azylu se rodinnému příslušníkovi azylanta, jemuž byl udělen azyl podle § 12 nebo § 14, v případě hodném zvláštního zřetele udělí azyl za účelem sloučení rodiny, i když v řízení o udělení azylu nebude v jeho případě zjištěn důvod pro udělení azylu podle § 12. Podle § 14 zákona o azylu platí, že pokud v řízení o udělení azylu nebude zjištěn důvod pro udělení azylu podle § 12, lze v případě hodném zvláštního zřetele udělit azyl z humanitárního důvodu.

Jak vyplynulo ze správního spisu, správní orgány obou stupňů v řízení zkoumaly, zda ve stěžovatelově případě nebyly dány důvody pro udělení azylu ze všech shora uvedených důvodů, jak je zákon postupně stanoví.

Podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. může být důvodem pro podání kasační stížnosti i nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.

Podle § 75 s. ř. s. vychází soud při přezkoumání rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, a přezkoumává napadené výroky rozhodnutí v mezích žalobních bodů. Kasační soud pak ve smyslu § 109 odst. 4 s. ř. s. nepřihlíží ke skutečnostem, které stěžovatel uplatnil poté, kdy bylo vydáno napadené rozhodnutí.

Především je třeba zdůraznit, že důvod, který uvádí stěžovatel v podané kasační stížnosti, staví na skutečnostech, které nebyly v průběhu celého správního ani soudního řízení zmíněny a tvoří z tohoto pohledu *novum* ve smyslu § 109 odst. 4 s. ř. s. Stěžovatel zcela po-

míjí důvody, které prve sdělil a na nichž setrval v průběhu celého dosavadního řízení, totiž že má problémy s násilnickými skupinami; ovšem důvod, pro nějž se tak děje, a to nezdařený pokus vyvézt tajně zboží do ciziny, zcela v kasační stížnosti zastírá. Zmínka o muslimských skupinách, které se údajně zabývají i závažnou trestnou činností, je jistě vhodným tématem naneseným k tomu, aby soud zbystřil pozornost, ovšem nikoliv bezúčelně soud uvádí fakt, že stěžovatel se k žádné vře nehlásí a pokud se shodou okolností při pokusu vyvést věci nelegálně do ciziny dostává do kontaktu právě se skupinami, jejichž příslušníci jsou muslimové, není žádný důvod z toho bez dalšího činit závěr o jeho pronásledování ve smyslu § 12 zákona o azylu. Za popsaného skutkového stavu, který soud nevidí reálně zpochybněn ani způsobem, jakým tyto skutečnosti stěžovatel v kasační stížnosti popsal, neschválí nic pro to, že by krajský soud nesprávně posoudil některou právní otázku; stěžovatel však ve skutečnosti napadá nedostatečně zjištěný skutkový stav ve smyslu § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., neboť uvádí, že nebyly vyčerpány všechny možnosti ke zjištění skutečného stavu stěžovatelova ohrožení na životě v Bulharsku a vážnost jeho obav. Ovšem ať je tomu jakkoliv, soud zůstává na tom, že skutkový stav byl zjištěn dostatečně a nebylo důvodu jej dále doplňovat, neboť byly k dispozici informace, jež stěžovatel opakovaně tvrdil. Správní orgán z nich vyšel a náležitě rozepsal v důvodech svého rozhodnutí a také zcela adekvátně aplikoval citovaná ustanovení zákona o azylu, totiž že za dané situace není žádný důvod k tomu, aby stěžovateli byl udělen azyl podle § 12 zákona o azylu. Rovněž tak nebyly žádné objektivní skutečnosti, které by svědčily pro udělení azylu za účelem sloučení rodiny, a jak bylo shora poznamenáno,

správní orgán se také vypořádal s tím, že neshledává důvod pro udělení azylu z humanitárních důvodů. Jeho rozhodnutí udělit či neudělit azyl z těchto důvodů

v závěru nelze ani podrobit soudnímu, resp. ústavnímu přezkumu (IV. ÚS 532/02).

(ovo)

593

Vada řízení před správním orgánem jako důvod kasační stížnosti

k § 51 odst. 1 a § 103 odst. 1 písm. b) soudního řádu správního

Za vadu řízení před správním orgánem ve smyslu § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. nelze považovat skutečnost, že pracovník azylového zařízení stěžovatelce v průběhu řízení před soudem - podle stěžovatelčina mínění - nepřesně interpretoval obsah výzvy krajského soudu podle ustanovení § 51 odst. 1 s. ř. s.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2004, čj. 3 Azs 40/2003-43)

Věc: Olha D. a nezletilý Pavel D. (Ukrajina) proti Ministerstvu vnitra o udělení azylu, o kasační stížnosti žalobců.

Ministerstvo vnitra dne 5. 6. 2002 rozhodlo, že se žalobkyni - jednatelkou jménem svým i jménem svého nezletilého syna - neuděluje azyl podle § 12, § 13 odst. 1 a 2 a § 14 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění zákona č. 2/2002 Sb. (dále jen „zákon o azylu“), s odůvodněním, že žalobkyni uváděné ekonomické problémy a problémy se soukromými osobami (věřiteli) nejsou zákonnými důvody pro udělení azylu v České republice, a současně nebyl shledán ani důvod hodný zvláštního zřetele pro udělení humanitárního azylu podle § 14 zákona o azylu; zároveň žalovaný rozhodl, že se na žalobkyni nevztahuje překážka vycestování ve smyslu § 91 zákona o azylu.

Krajský soud v Ústí nad Labem - pobočka v Liberci kasační stížností napadeným rozsudkem ze dne 18. 9. 2003 žalobu proti rozhodnutí správního orgánu zamítl.

Žalobkyně (stěžovatelka) v kasační stížnosti především namítala nesprávný postup správního orgánu v dané věci, k němuž údajně došlo nekvalifikovaným přístupem pracovníka azylového zařízení v S., kam byla stěžovatelce doručena výzva Krajského soudu v Ústí nad Labem - pobočky v Liberci podle ustanovení § 51 odst. 1 s. ř. s. týkající se souhlasu s projednáním a rozhodnutím věci bez nařízení jednání. Stěžovatelka česky nerozumí natolik, aby byla schopná psanému textu porozumět, a proto požádala sociálního pracovníka uvedeného azylového zařízení o sdělení jejího obsahu; ten jí oznámil, že se jedná o výzvu soudu a že záleží na žalobkyni, jak s ní naloží. Nesprávným výkladem obsahu této výzvy, která byla vyhotovena v jazyce, jemuž stěžovatelka nerozuměla, pak byla stěžovatelka podle svého sdělení připravena o účast na jednání před krajským soudem i o zastoupení advokátem při tomto jednání. Stěžovatelka v jednání

správního orgánu spatřovala porušení příslušných ustanovení soudního řádu správního i čl. 37 odst. 2 a 4 Listiny.

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

Z odůvodnění:

Kasační stížnost byla podána z důvodu vymezeného v § 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, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu zrušit.

V souzené věci je však zřejmé, že žalovaný rozhodl na základě skutečností obsažených ve správním spise. V této námitce však Nejvyšší správní soud ve shodě s názorem krajského soudu sděluje, že skutkový závěr žalovaného byl učiněn zcela v souladu s podklady; tyto skutečnosti vyplývají z tvrzení stěžovatelky v průběhu správního řízení o udělení azylu. Žalovaný správní orgán měl pro rozhodnutí dostatek podkladů, s nimiž

měla stěžovatelka možnost se seznámit a vyjádřit se k nim. Rozhodnutí žalovaného vycházelo ze spolehlivě zjištěného skutkového stavu a jako takové je žalovaný správní orgán řádně odůvodnil: v rozhodnutí bylo v souladu s ustanovením § 47 odst. 3 správního řádu uvedeno, které skutečnosti byly podkladem rozhodnutí, jakými úvahami byl žalovaný veden při hodnocení důkazů a při použití právních předpisů, na základě nichž rozhodoval. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že důvod kasační stížnosti uvedený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. není dán.

Námitkou stěžovatelky proti nesprávnému postupu správního orgánu, který spočíval v tom, že jí pracovník azylového zařízení nesprávně interpretoval výzvu krajského soudu týkající se souhlasu stěžovatelky s postupem soudu podle ustanovení § 51 odst. 1 s. ř. s., se Nejvyšší správní soud nemohl zabývat, neboť nesměřovala k postupu žalovaného správního orgánu v souvislosti s vydáním napadeného rozhodnutí, nýbrž k stěžovatelkou tvrzené nesprávné informaci bližší neidentifikovaného pracovníka azylového zařízení v průběhu soudního řízení. Jelikož nebylo namítáno ani případné pochybení krajského soudu, Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

(ouč)

Řízení před soudem: žalobní námitky

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

Správní soud se nezabývá těmi žalobními námitkami, které toliko osvětlují či ospravedlňují protiprávní jednání žalobce při porušení cenových

předpisů, vyjadřují se k povaze cenových předpisů a k absenci minimální výkupní či garantované ceny mléka na trhu apod.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 3. 2004, čj. 5 A 115/2001-51)

Věc: Společnost s ručením omezeným M. ve F. proti Ministerstvu financí o uložení pokuty.

Finanční ředitelství v Ostravě rozhodnutím ze dne 17. 4. 2001 uložilo žalobci v souladu s § 3 odst. 1 a 2 zákona ČNR. č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen, a podle § 17 odst. 1 písm. a) zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, pokutu ve výši 2 863 035 Kč za porušení § 15 odst. 2 písm. a) zákona o cenách, kterého se žalobce dopustil nerespektováním § 5 zákona o cenách, a to v období od ledna do října roku 2000, čímž získal neoprávněný majetkový prospěch ve výši 2 863 035, 29 Kč.

Žalobou napadeným rozhodnutím Ministerstva financí ze dne 27. 7. 2001 bylo zamítnuto žalobcovo odvolání a potvrzeno rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

Ve správní žalobě žalobce krom jiného namítal, že k porušení zákona o cenách došlo kvůli kritické situaci na trhu s mlékem v roce 2000, kdy z důvodu zachování existence prvovýrobců uzavíral žalobce smlouvy o dodávkách mléka (kupní smlouvy), ve kterých byla cena stanovena na základě svobodné vůle subjektů, tedy dohodou, ve výši sice nižší, než byla úředně stanovená cena, ovšem v takové výši, aby se obchod mohl realizovat. V obdobné situaci se podle žalobce ocitla řada jiných subjektů, kteří tím zabránili kolapsu na trhu s mlékem. Dále uvedl, že stát situaci řešil selektivně státními dotacemi na export; dotace však byly podle žalobce přidělovány indi-

viduálně a nijak se jej nedotkly. Žalobce dovozoval, že vydáním takového cenového předpisu stát nutí tržní subjekty k dodržování cen, které znamenají jak pro kupujícího, tak pro prodávajícího ukončení činnosti; zásahy státu do podnikatelské svobody jsou nekonceptní a chaotické. Předpis, který stanoví minimální výkupní cenu, má podle žalobce chránit prodávajícího, tj. zemědělce, ale v mnohých případech, v důsledku stanovení ceny ekonomicky neúnosné, znamená jeho zánik. Toto stanovení minimální ceny má pak podle žalobce význam pouze pro subjekty, které pobírají dotace ze státního rozpočtu na export, a stanovení minimální garantované ceny pro zemědělce má pak logiku v tom, že zemědělec by měl nepřímo participovat na dotaci ze státního rozpočtu. V případě, kdy nejsou čerpány státní dotace, nemá stát právo vstupovat do tržních podmínek mezi prodávajícím a kupujícím. Stát negarantuje minimální realizační cenu mléka na trhu v maloobchodní síti a nepřikazuje zahraničním řetězcům, kolik mají platit za litr odebraného mléka, čímž dochází k narušování volné soutěže.

Žalovaný ve svém vyjádření k námitce, že smlouvy na dodávky mléka byly uzavírány dobrovolně a za oboustranně přijatelných podmínek, uvedl, že tato skutečnost není pro posouzení případu rozhodující, neboť došlo k porušení platného cenového předpisu a za toto porušení musí následovat postih. Dále žalovaný uvedl, že skutečnost, že ceny mléka

byly nižší než minimální cena mléka, není žalobou nijak zpochybněna.

Ze správního spisu vyplynulo, že Finanční ředitelství v Ostravě provedlo v době od 28. 11. 2000 do 1. 2. 2001 u žalobce cenovou kontrolu zaměřenou na dodržování zákona o cenách. Z protokolu ze dne 20. 2. 2001 vyplývá, že se žalobce v roce 2000 při nákupu kravského mléka syrového dopustil porušení cenových předpisů, neboť odebral 4 199 860 litrů kravského syrového mléka za ceny nižší než minimální. Na základě tohoto zjištění byla žalobci uložena pokuta ve výši neoprávněně získaného majetkového prospěchu, který byl vyčíslen na částku 2 863 035, 29 Kč.

Nejvyšší správní soud, který věc převzal k dokončení řízení podle § 132 s. ř. s., žalobu jako nedůvodnou zamítl podle § 78 odst. 7 s. ř. s.

Z odůvodnění:

Z ustanovení § 244 o. s. ř., ve znění účinném ke dni podání žaloby, vyplývalo, že ve správním soudnictví přezkoumávají soudy na základě žalob nebo opravných prostředků zákonnost rozhodnutí orgánů veřejné správy. Obdobně i soudní řád správní, podle kterého je tato věc nyní souzena, vychází z koncepce

přezkumu zákonnosti. Jelikož námitky vztahující se k žalobcovu protiprávnímu jednání toliko osvětlují či ospravedlňují toto protiprávní jednání, tedy nepožadují přezkoumání zákonnosti, nezbývá Nejvyššímu správnímu soudu než konstatovat, že není oprávněn o takovýchto námitkách rozhodovat. To se týká i navazujících námitek vyjadřujících se k povaze cenových předpisů a k absenci minimální výkupní či garantované ceny mléka na trhu. Obdobně u námítky, že stát negarantuje minimální realizační cenu mléka na trhu v maloobchodní síti a nepřikazuje zahraničním řetězcům, kolik jsou povinny platit za litr odebraného mléka, čímž dochází podle žalobce k narušování volné soutěže, a námitkám dotýkajícím se povahy zásahů státu, stanovení minimální ceny či přidělování státních dotací Nejvyšší správní soud opakuje, že je (resp. v době podání žaloby rovněž tak Vrchní soud na úseku správního soudnictví byl) povolán toliko k přezkumu zákonnosti, a nikoliv k rozhodování o těchto skutečnostech. Závěrem k námitce týkající se svobodné vůle subjektů Nejvyšší správní soud doplňuje, že nijak nezpochybňuje svobodnou vůli subjektů; ta však nesmí být v rozporu s ustanoveními právních norem, v tomto případě norem vyplývajících z cenových předpisů.

(uch)

595

Rozhodnutí správního orgánu: nepřezkoumatelnost

k § 76 odst. 1 písm. a) a § 78 odst. 3, 4 soudního řádu správního
k § 15 odst. 1 a 2 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (v textu též „zákon o svobodném přístupu k informacím“)
k § 34 odst. 5, § 47 odst. 5 a § 61 správního řádu

Nevyhoví-li povinný subjekt částečně žádosti o poskytnutí informací, musí se o tom vyslovit výrokem rozhodnutí (§ 15 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb.,

o svobodném přístupu k informacím). Toto omezení musí být také odůvodněno. Pokud je částečné nevyhovění žádosti o poskytnutí informace uvedeno jen v odůvodnění a výrok rozhodnutí se zabývá jen částečným vyhověním žádosti, je takové rozhodnutí pro vady řízení nepřezkoumatelné jak pro nesrozumitelnost (spočívající v rozporuplnosti), tak i pro nedostatek důvodů [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., § 15 odst. 1 a 2 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, § 34 odst. 5 správního řádu]. V případě, že uvedená pochybení nebyla napravena cestou rozkladu, je nepřezkoumatelné i rozhodnutí o rozkladu.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2004, čj. 5 A 5/2002-33)

Věc: Spolek S. v P. proti Ministerstvu zdravotnictví o poskytnutí informací o projektech pokusů na zvířatech.

Ministerstvo zdravotnictví rozhodnutím ze dne 26. 9. 2001 odepřelo žalobci poskytnutí požadovaných informací o projektech pokusů na zvířatech v období roku 1998 – srpen 2001, kromě seznamu členů komise pro ochranu zvířat, který žalobce obdržel.

Ministr zdravotnictví žalobou napadeným rozhodnutím ze dne 8. 11. 2001 rozhodnutí správního orgánu potvrdil.

Žalobce ve správní žalobě namítal, že odůvodnění napadeného rozhodnutí nesplňuje základní požadavky přesvědčivosti, srozumitelnosti a přezkoumatelnosti podle správního řádu či občanského soudního řádu, neboť je v něm pouze uvedeno, že poskytnutí požadovaných projektů není možné podle § 11 odst. 2 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím, protože tyto projekty nelze předávat třetím osobám. Z odůvodnění rozhodnutí ale není vůbec zřejmé, z jakého skutkového stavu žalovaný vycházel, čím ho měl podložený, jakými právními a logickými úvahami se řídil a jaké další předpisy k rozhodnutí použil nebo nepoužil. Žalobce dále vznášel námitky, jimiž po hmotněprávní stránce brojil proti napadenému rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud, který věc převzal podle § 132 s. ř. s. k dokončení řízení, rozhodnutí ministerstva i ministra zdravotnictví zrušil pro nepřezkoumatelnost podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

Nejvyšší správní soud považuje za nezbytné úvodem připomenout, že předmětem napadeného rozhodnutí ministra zdravotnictví (ve spojení s rozhodnutím Ministerstva zdravotnictví) byla problematika svobodného přístupu k informacím, tedy (části) jednoho z politických práv zakotvených v ustanovení čl. 17 odst. 1 a 5 Listiny základních práv a svobod, která je součástí ústavního pořádku České republiky. Konkrétně se jednalo o poskytování informací v průběhu roku 2001 povinným subjektem – státním orgánem (Ministerstvem zdravotnictví) na základě žádosti žadatele (žalobce), které bylo z hlediska procesního práva upraveno jednak v zákoně o svobodném přístupu k informacím a jednak ve správním řádu; z pohledu hmotného práva pak bylo upraveno v zákoně o svobodném přístupu k informacím.

Dále považuje Nejvyšší správní soud za potřebné uvést, že ještě předtím, než mohl přistoupit k posouzení vlastní důvodnosti žaloby, musel ze své úřední povinnosti nejdříve zkoumat, zda napadené rozhodnutí ministra zdravotnictví (ve spojení s rozhodnutím Ministerstva zdravotnictví) je vůbec přezkoumatelné, tzn. zda je srozumitelné a odůvodněné. Nejvyšší správní soud ovšem pro úplnost dodává, že nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí žalobce rovněž namítal.

Rozhodnutí je nepřezkoumatelné buď pro nesrozumitelnost (nelze seznat určitý a jednoznačný výrok, jde o výrok s obsahem rozporuplným, nevykonatelným a podobně), nebo pro nedostatek důvodů (odůvodnění je v rozporu s výrokem nebo uvádí jiné důvody než ty, v nichž má mít dle zákona oporu, odůvodnění postrádá rozhodný důvod pro výrok, bez něhož nelze dospět k učiněnému závěru, nebo neobsahuje žádné hodnocení provedených důkazů a závěr z nich učiněný, popřípadě učiněný závěr z něj neplyne).

Žalobou napadené rozhodnutí ministra zdravotnictví ze dne 8. 11. 2001 je dle názoru Nejvyššího správního soudu nutno hodnotit ve spojení s rozhodnutím Ministerstva zdravotnictví ze dne 26. 9. 2001. Oba tyto jednostranné konkrétní správní úkony tvořily jeden celek, neboť ministr zdravotnictví svým rozhodnutím ze dne 8. 11. 2001 zamítl žalobcův rozklad ze dne 11. 10. 2001 směřující proti rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví ze dne 26. 9. 2001 a zpochybněné rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví potvrdil.

Nejdříve proto byla zjišťována přezkoumatelnost rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví. Po jeho posouzení dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že tento

správní úkon je jednak nesrozumitelný, a jednak trpí i nedostatkem důvodů.

Z úvodní části (ze záhlaví) rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví vyplývá, že se zabývalo žalobcovou žádostí ze dne 7. 9. 2001 (zároveň se ale poukazuje na žalobcovu žádost ze dne 30. 8. 2001) o informace dle zákona o svobodném přístupu k informacím. Ve správním spisu je přitom založena pouze žalobcovu žádost ze dne 4. 9. 2001, jež byla doručena Ministerstvu zdravotnictví dne 7. 9. 2001, a tak je nepochybné, že údaj Ministerstva zdravotnictví o žalobcově žádosti ze dne 30. 8. 2001 nemá oporu v předloženém správním spisu.

Předmětnou žádostí (ze dne 4. 9. 2001) se žalobce domáhal poskytnutí jak seznamu členů resortní komise pro ochranu zvířat při Ministerstvu zdravotnictví, tak i projektů pokusů na zvířatech za roky 1998, 1999, 2000 a části projektů za rok 2001 (do měsíce srpna).

Z posuzovaného rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví je patrné, že tento správní orgán žalobcově žádosti zčásti nevyhověl, a tak je zřejmé, že se jednalo o rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 15 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, v němž je kromě jiného uvedeno, že pokud povinný subjekt žádosti, byť i jen zčásti, nevyhoví, vydá o tom ve lhůtě pro vyřízení žádosti rozhodnutí.

V ustanovení § 15 odst. 2 téhož zákona je stanoveno, že rozhodnutí musí obsahovat označení povinného subjektu, číslo jednací a datum vydání rozhodnutí, označení příjemce rozhodnutí, výrok s uvedením právních předpisů, podle nichž bylo rozhodováno, odůvodnění každého omezení práva na informace,

poučení o místu, době a formě podání opravného prostředku, vlastnoruční podpis pověřeného pracovníka povinného subjektu s uvedením jména, příjmení a funkce.

Současně nelze přehlédnout obsah ustanovení § 20 odst. 4 stejného zákona, v němž bylo zakotveno, že pokud tento zákon nestanoví jinak, vztahuje se na počítání lhůt a na řízení podle § 15 a § 16 správní řád, s výjimkou ustanovení o obnově řízení a o přezkoumávání rozhodnutí mimo odvolací řízení.

Pokud jde o vlastní výrok rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví, které bylo adresováno žalobci, je v něm uvedeno: „O Vaší žádosti ze dne 30. 8. 2001 bylo rozhodnuto takto: Žádosti se vyhovuje jen zčásti. Zasiláme Vám informace, které lze poskytnout.“

V odůvodnění tohoto rozhodnutí bylo uvedeno, že požadované informace – poskytnutí projektu za roky 1998, 1999, 2000 a 2001 – nelze vydat, neboť tyto materiály poskytly Ministerstvu zdravotnictví osoby, kterým zákon neukládá povinnost sdělovat tyto informace.

Pouze na okraj je vhodné ještě dodat, že za odůvodněním rozhodnutí je připojeno poučení o možnosti jeho přezkoumání prostřednictvím rozkladu. Pod naznačeným poučením je připojeno sdělení, jehož obsah má být vyhověním části žalobcovy žádosti o poskytnutí jmenného seznamu členů resortní komise pro ochranu zvířat při Ministerstvu zdravotnictví.

Z toho, co bylo nyní uvedeno, je dle názoru Nejvyššího správního soudu zřejmé, že popsané rozhodnutí je především nesrozumitelné, protože jeho výrok je

rozporuplný. Z úvodní části rozhodnutí totiž vyplývá, že jím bylo rozhodováno o celé žalobcově žádosti o poskytnutí informací, avšak v rozporu s tím obsahuje vlastní výrok rozhodnutí pouze obecné tvrzení o vyhovění části žalobcovy žádosti, a to ještě žádosti ze dne 30. 8. 2001, jež nebyla ve správním spisu nalezena, jak bylo v tomto rozsudku již řečeno. Naproti tomu výrok vůbec neobsahuje rozhodnutí o nevyhovění další konkrétní části žalobcovy žádosti s uvedením právních předpisů, na jejichž základě bylo takto rozhodnuto, a to přesto, že odůvodnění rozhodnutí se zabývá právě jen otázkou neposkytnutí části požadované informace.

Z nyní uvedeného důvodu je rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost.

V této souvislosti považuje Nejvyšší správní soud za nezbytné ještě připomenout, že zákon o svobodném přístupu k informacím je koncipován tak, že povinný subjekt vydá rozhodnutí (tzn. má pravomoc vydat takový správní úkon) pouze při nevyhovění (úplném nebo i částečném) žádosti o poskytnutí informace, a nikoli i při vyhovění žádosti (§ 15 odst. 1 tohoto normativního aktu).

Rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví je ovšem současně nepřezkoumatelné i pro nedostatek důvodů.

Jak bylo v tomto rozsudku již výše řečeno, obsahuje odůvodnění rozhodnutí tvrzení o tom, proč žalobci nebyly poskytnuty projekty pokusů za léta 1998, 1999, 2000 a 2001, se stručným důvodem. Uvedený závěr však nemá žádnou oporu ve výroku rozhodnutí, které se zabývá výlučně částečným vyhověním žalobcově žádosti.

Navíc je třeba dodat, že Ministerstvo zdravotnictví v odůvodnění rozhodnutí neuvedlo, které skutečnosti byly podkladem rozhodnutí, jakými úvahami bylo vedeno při hodnocení důkazů a při použití právních předpisů, na základě kterých rozhodovalo (§ 47 odst. 3 správního řádu). Důkazy přitom mělo hodnotit podle své úvahy, a to každý důkaz jednotlivě a všechny důkazy v jejich vzájemné souvislosti (§ 34 odst. 5 správního řádu).

Jak bylo v předchozí části tohoto rozsudku již opakovaně řečeno, vydal ministr zdravotnictví na základě žalobcova rozkladu rozhodnutí, kterým rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví potvrdil. Ministr zdravotnictví tedy naznačená pochybení Ministerstva zdravotnictví sám nenapravil, i když mu to zákonná úprava dovoľovala. Rozkladem napadené rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví totiž mohl svým rozhodnutím změnit anebo rozhodnutí zrušit a věc vrátit Ministerstvu zdravotnictví k dalšímu řízení (§ 16 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím, § 61 a § 59 odst. 2, 3 správního řádu); ministr zdravotnictví však takto nepostupoval, a proto je zřejmé, že i jeho rozhodnutí trpí stejnými vadami jako rozhodnutí Ministerstva zdravotnic-

tví, což ve svém důsledku znamená, že je rovněž nepřezkoumatelné.

I když to nemělo vliv na přezkoumatelnost rozhodnutí, je zároveň potřebné dodat, že v rozporu se zákonnou úpravou neobsahovalo rozhodnutí ministra zdravotnictví poučení o tom, zda je konečné anebo zda se lze proti němu odvolat (§ 47 odst. 5 správního řádu). Proti rozhodnutí ministra zdravotnictví o rozkladu sice nebylo možno se odvolat, to však neznamená, že rozhodnutí o rozkladu nemělo v uvedeném směru obsahovat poučení (§ 47 odst. 4 správního řádu).

Nepřezkoumatelnost posuzovaného rozhodnutí ministra zdravotnictví (ve spojení s rozhodnutím Ministerstva zdravotnictví) je vážnou vadou správního řízení. V jejím důsledku vydal Nejvyšší správní soud rozsudek, kterým zrušil rozhodnutí ministra zdravotnictví ze dne 8. 11. 2001. S ohledem na to, že stejnou právní vadou trpělo i rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví ze dne 26. 9. 2001, přistoupil Nejvyšší správní soud i ke zrušení tohoto rozhodnutí a zároveň věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení [§ 76 odst. 1 písm. a), § 78 odst. 1, 3 a 4 s. ř. s.].

(ivo)

596

Výsluhový příspěvek soudců bývalých vojenských soudů

k čl. II bodu 2 zákona č. 304/1993 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady č. 391/1991 Sb., o platových poměrech soudců, státních notářů, justičních a notářských čekatelů, ve znění zákona České národní rady č. 7/1993 Sb. (v textu též „zákon č. 304/1993 Sb.“)

k článku 14 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, vyhlášené sdělením Federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb. (v textu též „Úmluva“) k článku 10 Ústavy České republiky

Čl. II bod 2 zákona č. 304/1993 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady č. 391/1991 Sb., o platových poměrech soudců, státních no-

tářů, justičních a notářských čekatelů, podle něhož rozhodoval Vojenský úřad sociálního zabezpečení a následně i Ministerstvo obrany jako odvolací orgán ve věci výsluhového příspěvku bývalého vojenského soudce, který udělil souhlas s přidělením k určitému soudu, byl (již v době rozhodování - tj. v r. 1994) v rozporu s článkem 14 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, neboť diskriminačně zakládal existenci rozdílných kategorií bývalých vojenských soudců, kteří se stali soudci obecných soudů. Správní orgány proto měly podle článku 10 Ústavy České republiky přímo aplikovat čl. 14 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 3. 2004, čj. 5 A 145/2001-58)

Prejudikatura: srov. III. ÚS 189/95, Pl. ÚS 5/96, Soudní judikatura ve věcech správních č. 249/1998, rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Anton Bucheň proti České republice* ze dne 26. 11. 2002.

Věc: JUDr. František H. v B. proti Ministerstvu obrany o výplatu výsluhového příspěvku.

Vojenský úřad sociálního zabezpečení rozhodl dne 15. 8. 2001 podle ustanovení § 142, § 143 odst. 9 a § 165 odst. 5 zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, za použití ustanovení § 56 odst. 1 písm. c) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, a čl. II zákona č. 304/1993 Sb. o zastavení výplaty výsluhového příspěvku v částce 4 500 Kč měsíčně počínaje dnem 1. 4. 1996, kdy žalobce jako bývalý soudce vojenského soudu nastoupil k soudu obecnému.

Ministerstvo obrany žalobou napadeným rozhodnutím ze dne 15. 10. 2001 potvrdilo rozhodnutí správního orgánu I. stupně a žalobcovu odvolání zamítlo.

Žalobce se opravným prostředkem ze dne 19. 11. 2001 (dnes posuzovaným jako žaloba) domáhal zrušení rozhodnutí Ministerstva obrany i rozhodnutí Vojenského úřadu sociálního zabezpečení. V podané žalobě zejména namítal, že se rozhodnutí správních orgánů nesprávně opíralo o čl. II bod 2 zákona č. 304/1993 Sb., podle kterého „bývalému soudci vojen-

ského soudu, který udělí souhlas s přidělením k určitému soudu, nárok na výplatu výsluhového příspěvku po dobu výkonu funkce soudce nepřísluší“. Nezákonnost postupu správních orgánů I. i II. stupně žalobce spatřoval v tom, že citovaný čl. II měl být podle jeho názoru v době rozhodování správních orgánů považován za zrušený zákonem č. 236/1995 Sb. Žalobce dále ve vyjádření, učiněném na výzvu Nejvyššího správního soudu, upozornil na rozpor čl. II zákona č. 304/1993 Sb. s Úmluvou o lidských právech a základních svobodách, a to ve spojení s rozsudkem Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Bucheň v. Česká republika* ze dne 26. 11. 2002 (poukazujícím na diskriminační charakter čl. II bodu 2 zákona č. 304/1993 Sb.), který se týkal stejné problematiky jako v žalobcově případě, s tím, že s ohledem na čl. 10 Ústavy ČR neměl být čl. II zákona č. 304/1993 Sb. použit, jelikož přednost má uzavřená mezinárodní smlouva.

Z obsahu správního spisu vyplynulo, že Vojenský úřad sociálního zabezpečení

ní svým rozhodnutím ze dne 1. 2. 1994 po propuštění žalobce ze služebního poměru vojáka z povolání (jako soudce vojenského soudu) v souvislosti s ukončením činnosti vojenských soudů přiznal žalobci výsluhový příspěvek v částce 4 500 Kč měsíčně na dobu od 1. 1. 1994 do 23. 2. 2014. S ohledem na zákon č. 304/1993 Sb., který nabyl účinnosti dne 1. 1. 1994, bylo však současně rozhodnuto, že žalobci (podle čl. II bodu 2 zákona č. 304/1993 Sb.) vzhledem k tomu, že jako soudce vojenského soudu při ukončení služebního poměru udělil souhlas s přidělením k určitému (obecnému) soudu, nepřísluší po dobu výkonu funkce soudce nárok na výplatu výsluhového příspěvku. Výsluhový příspěvek tedy žalobci vyplácen nebyl, žalobce se proti tomuto rozhodnutí odvolal, ale odvolací orgán odvolání žalobce zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil. V návaznosti na to, že dne 26. 10. 1995 nabyl účinnosti zákon č. 236/1995 Sb., který zrušil zákon č. 391/1991 Sb., ve znění zákonů č. 7/1993 Sb. a č. 304/1993 Sb., uplatnil žalobce u Vojenského úřadu sociálního zabezpečení žádost o zahájení výplaty výsluhového příspěvku. Dne 22. 11. 1995 vydal Vojenský úřad sociálního zabezpečení rozhodnutí o přiznání výsluhového příspěvku, kterým bylo původní rozhodnutí ze dne 1. 2. 1994 zrušeno a dnem 26. 10. 1995 byla výplata výsluhového příspěvku uvolněna. Výsluhový příspěvek byl žalobci vyplácen až do 31. 3. 1996. Následovala posloupnost několika rozhodnutí správních orgánů I. i II. stupně, jak je shora poznamenáno při rekapitulaci vyjádření žalovaného. Dne 13. 3. 1996 vydal Vojenský úřad sociálního zabezpečení rozhodnutí o zastavení výplaty výsluhového příspěvku dnem 1. 4. 1996, a protože se v té době konalo u Ústavního soudu řízení ve věci protiústavnosti

čl. II bodu 2 zákona č. 304/1993 Sb., bylo žalobci sděleno, že uvolnění výplaty peněžité dávky je závislé na nálezu Ústavního soudu. Žalobce se proti tomuto rozhodnutí odvolal, odvolací orgán rozhodnutí Vojenského úřadu sociálního zabezpečení potvrdil. Následně byla obě tato rozhodnutí zrušena rozsudkem Vrchního soudu v Praze a poté bylo vydáno ještě několik rozhodnutí o zastavení výplaty výsluhového příspěvku, která však byla v probíhajících řízeních zrušena. V důsledku tohoto postupu zůstalo jediným pravomocným rozhodnutím o přiznání výsluhového příspěvku rozhodnutí ze dne 22. 11. 1995; to bylo potom zrušeno rozhodnutím Vojenského úřadu sociálního zabezpečení ze dne 31. 5. 2001, které bylo nahrazeno k žalobcovu odvolání rozhodnutím o zastavení výplaty výsluhového příspěvku ze dne 15. 8. 2001, přičemž toto rozhodnutí bylo potvrzeno po žalobcově odvolání rozhodnutím odvolacího orgánu ze dne 15. 10. 2001, jež je předmětem tohoto žalobního přezkoumání.

Nejvyšší správní soud, který věc převzal podle § 132 s. ř. s. k dokončení řízení, rozhodnutí žalovaného pro nezákonnost zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 78 odst. 1 a 4 s. ř. s.).

Z odůvodnění:

Nejvyšší správní soud při tomto svém rozhodnutí přihlíží především k tomu, že v podané žalobě ze dne 19. 11. 2001 žalobce zejména namítal, že se rozhodnutí správních orgánů nesprávně opíralo o čl. II bod 2 zákona č. 304/1993 Sb., podle kterého bývalému soudci vojenského soudu, který udělí souhlas s přidělením k určitému soudu, nárok na výplatu výsluhového příspěvku po dobu výkonu funkce soudce nepřísluší. Nezákonnost

postupu správních orgánů I. i II. stupně žalobce původně spatřoval v tom, že čl. II citovaného zákona měl být podle jeho názoru v době rozhodování správních orgánů považován za zrušený zákonem č. 236/1995 Sb. Ve svém návazném vyjádření, učiněném na výzvu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2003, potom žalobce dále upozornil na rozpor tohoto zákonného ustanovení s Úmluvou o lidských právech a základních svobodách, a to ve spojení s rozsudkem Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Bucheň v. Česká republika* ze dne 26. 11. 2002 (poukazujícím na diskriminační charakter čl. II bodu 2 zákona č. 304/1993 Sb.), který se týkal stejné problematiky jako v žalobcově případě, s tím, že s ohledem na čl. 10 Ústavy ČR neměl být při aplikaci práva čl. II zákona č. 304/1993 Sb. použit, jelikož přednost má uzavřená mezinárodní smlouva. V dalším svém vyjádření (replika k vyjádření žalovaného ze dne 22. 4. 2003) pak žalobce opakoval a podrobněji charakterizoval tento rozpor a současně uvedl, že svůj opravný prostředek (dnes žalobu) považuje za důvodný, i když původně užil jiné argumenty, jež vycházely z dřívějších rozhodnutí Vrchního soudu v Praze, který se věci žalobce zabýval, ale i z rozhodnutí Ústavního soudu, neboť podle nich postupem a rozhodnutím žalovaného k žádné diskriminaci nedošlo, což žalobci - s ohledem na judikaturu zavedenou v té době - nezbyvalo než respektovat. Poté se však ukázaly tyto názory jako nesprávné a podle žalobce je zřejmé, že žalovaný měl pro zřejmý rozpor zákona s Úmluvou dát přednost úpravě vyplývající z Úmluvy.

Za rozhodující přitom Nejvyšší správní soud považuje tu skutečnost, že žalobce již ve svém původním „žalobním“ podání ze dne 19. 11. 2001 poukazuje na

nezákonnost čl. II bodu 2 zákona č. 304/1993 Sb. Je sice pravda, že původní žalobcová argumentace u tohoto klíčového žalobního bodu byla opřena o poněkud jiné jmenovité právní důvody, než které žalobce akcentuje poté, co byla věc postoupena Nejvyššímu správnímu soudu k dokončení řízení podle soudního řádu správního, nicméně podstatou tohoto žalobního bodu i nadále zůstává, že žalobce namítá, že žalovaný neměl podle čl. II bodu 2 zákona č. 304/1993 Sb. vůbec rozhodovat. Za tohoto stavu věci je Nejvyšší správní soud toho názoru, že meze tohoto žalobního bodu (jimiž je soud při svém rozhodování vázán) je při jeho rozhodování v dané věci třeba vnímat širěji, než vyplývají z počáteční žalobcovy argumentace, a to i ve spojení s jejich upřesněním, učiněným v žalobcových doplňujících vyjádřeních. Soud má za to, že takovému projednání věci nelze bránit pozitivně právním dogmatismem při výkladu právních norem a že nelze v dané věci vykládat ustanovení soudního řádu správního o přezkoumávání výroků rozhodnutí v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.) s ohledem na jeho smysl a účel způsobem vedoucím k tíži oprávněných osob. Nejvyšší správní soud se proto cítí vázán i žalobní námitkou, že předmětný čl. II bod 2 zákona č. 304/1993 Sb. je v rozporu s Úmluvou, přičemž právě v této žalobní námitce soud shledává podstatu problému.

Čl. 10 Ústavy České republiky, ve znění platném již v době rozhodování žalovaného v r. 1994, stanovil, že ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, jimiž je Česká republika vázána, jsou bezprostředně závazné a mají přednost před zákonem. Povinností žalovaného tedy bylo při rozhodování zkoumat, zda zde případně není rozpor

zákonně úpravy s takovou mezinárodně-právní smluvní úpravou, a pokud by žalovaný tento rozpor zjistil, musel by rozhodovat postupem, který by spočíval v tzv. přímé aplikaci příslušné mezinárodněprávní smluvní úpravy.

Předmětný čl. II bod 2 zákona č. 304/1993 Sb., v jehož smyslu v posuzované věci žalovaný rozhodoval a jehož nezákonnost a nesprávnost použití žalobce od počátku namítá, uvádí, že pokud soudce vojenského soudu udělí souhlas s přidělením k určitému soudu, nepřísluší mu po dobu výkonu funkce soudce nárok na výplatu výsluhového příspěvku podle zvláštního předpisu. Toto zákoně ustanovení nabylo účinnosti dne 1. 1. 1994 a v plném rozsahu dopadlo na ty soudce vojenských soudů, kteří se stali na základě svého souhlasu s přidělením k určitému soudu soudci obecných soudů počínaje 1. 1. 1994. Naproti tomu ti vojenští soudci, kteří nastoupili k obecným soudům z vlastní vůle již v průběhu roku 1993 po určitou dobu, a to do 31. 12. 1993, nárok na výplatu výsluhového příspěvku měli. Z dikce téhož zákoně ustanovení je potom třeba ještě dále dovodit, že dané omezení výplaty výsluhového příspěvku se nevztahuje také na ty bývalé soudce vojenských soudů, kteří se nestali soudci obecných soudů na základě souhlasu s přidělením k určitému soudu, ale stali se jimi později z vlastní iniciativy. Za tohoto stavu věci je tak zřejmé, že z pohledu režimu výsluhového příspěvku a jeho výplaty existují rozdílné kategorie bývalých vojenských soudců, kteří se stali soudci obecných soudů.

To potom vede k úvaze, zda se v daném případě nejedná o diskriminační nerovnost.

Touto otázkou se v oblasti ratifikovaných a vyhlášených mezinárodních

smluv, jimiž je Česká republika vázána, zabývá čl. 14 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (platnost Úmluvy pro Českou republiku je dána od 18. 3. 1992 - dle Sdělení č. 209/1992 Sb.), který zní: „Užívání práv a svobod přiznaných touto Úmluvou musí být zajištěno bez diskriminace založené na jakémkoli důvodu, jako je pohlaví, rasa, barva pleti, jazyk, náboženství, politické nebo jiné smýšlení, národnostní nebo sociální původ, příslušnost k národnostní menšině, majetek, rod nebo jiné postavení.“ Nárok na výplatu výsluhového příspěvku souvisí s majetkem a právem na jeho ochranu. Tuto otázku blíže řeší Protokol č. 1, který v čl. 1 uvádí: „Každá fyzická nebo právnická osoba má právo pokojně užívat svůj majetek. Nikdo nemůže být zbaven svého majetku s výjimkou veřejného zájmu a za podmínek, které stanoví zákon a obecné zásady mezinárodního práva.“

Z povahy věci je zřejmé, že čl. 14 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod doplňuje ostatní ustanovení této Úmluvy a Protokolů a jeho uplatnění přichází v úvahu právě ve spojení s „užíváním práv a svobod“, které Úmluva a Protokoly zaručují. Za tohoto stavu je zřejmé, že čl. II bod 2 zákona č. 304/1993 Sb., podle něhož v posuzované věci rozhodoval žalovaný, byl (již v době rozhodování - tj. v r. 1994) v rozporu s citovaným článkem Úmluvy, a žalovaný tedy při svém rozhodování měl s ohledem na čl. 10 Ústavy České republiky dát v dané věci „přednost před zákonem“ (tj. před čl. II bodem 2 zákona č. 304/1993 Sb.) přímému použití Úmluvy (platné pro Českou republiku od 18. 3. 1992) ve smyslu jejího čl. 14.

Ostatně o tom, že si žalovaný tento závěr uvědomil, a to v návaznosti na rozsudek Evropského soudu pro lidská práva

v obdobné věci (věc *Anton Bucheň proti České republice* ze dne 26. 11. 2002), který vyšel právě ze shora uvedených a rekapitulovaných právních východisek, svědčí skutečnost, že rozhodnutím Vojenského úřadu sociálního zabezpečení ze dne 14. 3. 2003 byla žalobci výplata výsluhového příspěvku uvolněna. Nicméně i tak zůstala nedořešena výplata výsluhového příspěvku žalobci za určitá mezidobí od 1. 1. 1994 do zahájení výplaty výsluhového příspěvku na základě právě uvedeného rozhodnutí.

Vzhledem k zásadnímu významu a dopadu tohoto žalobního bodu již Nejvyšší správní soud nepovažoval za nutné zabývat se ještě dalšími žalobními body,

jež původně uvedl žalobce ve svém opravném prostředku.

Ze všech shora uvedených důvodů tak Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že je třeba zrušit rozhodnutí žalovaného pro nezákonnost a věc mu vrátit k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Žalovaný bude v dalším řízení vázán právním názorem soudu v tom, že nemůže vydat takové rozhodnutí, které by potvrzovalo správnost postupu správního orgánu I. stupně, dovolávajícího se uplatnění režimu čl. II bodu 2 zákona č. 304/1993 Sb., neboť je v dané věci třeba postupovat tak, že přednost před zákonem dostane Úmluva s přihlédnutím k jejímu čl. 14.

(*uch*)

597

Správní řízení: přezkum rozhodnutí v mimoodvolacím řízení

k § 59 odst. 3 a § 65 odst. 2 správního řádu
k § 76 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního

Aplikuje-li ministr při zrušení rozhodnutí v řízení o přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení ustanovení § 59 odst. 3 správního řádu namísto ustanovení § 65 odst. 2 správního řádu, jedná se o závažnou vadu řízení, jež činí rozhodnutí nepřezkoumatelným; soud napadené rozhodnutí zruší pro nepřezkoumatelnost podle ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2004, čj. 5 A 108/2001-28)

Věc: Dušan K. v S. proti Ministerstvu zemědělství o uložení pokuty.

Okresní úřad Jihlava dne 5. 12. 1997 žalobci uložil pokutu ve výši 80 000 Kč za porušení ustanovení § 31 odst. 2 a § 33 odst. 3 lesního zákona, kterého se žalobce dopustil provedením úmyslné mýtní těžby na svém lesním pozemku bez souhlasu orgánu státní správy lesů. Toto rozhodnutí Ministerstvo zemědělství – územní odbor Třebíč

dne 27. 4. 1998 k žalobcovu odvolání zrušilo.

Okresní úřad Jihlava dne 21. 10. 1998 podal žalovanému podnět k přezkoumání rozhodnutí Ministerstva zemědělství – územního odboru Třebíč ze dne 27. 4. 1998 mimo odvolací řízení podle ustanovení § 65 správního řádu. Ministr země-

dělství dne 12. 2. 1999 v mimoodvolacím řízení rozhodl tak, že rozhodnutí odvolacího orgánu změnil, žalobcovo odvolání zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně o uložení pokuty potvrdil.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce dne 10. 3. 1999 žalobu k Vrchnímu soudu v Praze, který dne 11. 12. 2000 vydal rozsudek, jímž žalobou napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení; Vrchní soud v Praze konstatoval porušení základních zásad správního řízení v mimoodvolacím řízení.

Dne 28. 2. 2001 pak vydal ministr zemědělství rozhodnutí, kterým na základě rozsudku Vrchního soudu v Praze přezkoumal rozhodnutí Ministerstva zemědělství – územního odboru Třebíč ze dne 27. 4. 1998 a podle ustanovení § 65 odst. 2 správního řádu uvedené rozhodnutí zrušil a věc postoupil Krajskému úřadu v Jihlavě k dalšímu projednání a rozhodnutí o odvolání.

Rozhodnutím ministra zemědělství ze dne 8. 6. 2001 pak bylo znovu přezkoumáno rozhodnutí Ministerstva zemědělství – územního odboru Třebíč ze dne 27. 4. 1998 a podle ustanovení § 65 odst. 2 správního řádu bylo rozhodnuto, že rozhodnutí ze dne 28. 2. 2001 se mění tak, že rozhodnutí Ministerstva zemědělství – územního odboru Třebíč ze dne 27. 4. 1998 se zrušuje a věc se postupuje Ministerstvu zemědělství k dalšímu projednání a rozhodnutí o odvolání. Ministr zemědělství v odůvodnění tohoto rozhodnutí uvedl, že rozhodnutím ze dne 28. 2. 2001 byla věc postoupena k novému projednání a rozhodnutí Krajskému úřadu v Jihlavě. Krajský úřad v Jihlavě však upozornil na přechodné ustanovení, uvedené v § 94 odst. 4 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, a vyslovil názor, že se jedná o věc pravomocně neskončenou před

1. 1. 2001, neboť dnem doručení rozsudku Vrchního soudu v Praze (5. 12. 2000) se věc procesně otevřela a neexistuje pravomocné rozhodnutí o odvolání; proto rozhodnout o odvolání přísluší Ministerstvu zemědělství. Rovněž v době rozhodování Vrchního soudu v Praze, tj. 21. 11. 2000, byly platné zákony o okresních a krajských úřadech a byla známa jejich účinnost i jejich přechodná ustanovení. Přesto vrchní soud vedle zrušení rozhodnutí vydaného v mimoodvolacím řízení věc vrátil k dalšímu řízení Ministerstvu zemědělství, a nikoliv krajskému úřadu. Tento výrok je pro další řízení prováděné správními orgány závazný; proto bylo v novém mimoodvolacím řízení odvolací rozhodnutí zrušeno a věc vrácena Ministerstvu zemědělství k novému projednání a rozhodnutí o odvolání.

Toto rozhodnutí žalobce napadl u Vrchního soudu v Praze žalobou, ve které mj. namítl, že žalovaný při rozhodování použil ustanovení správního řádu pro odvolací řízení, a nikoliv pro přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení. Navíc argumentaci ministra v napadeném rozhodnutí žalobce označil za zmatečnou a zkracující jeho procesní práva. Rozhodnutí pokládá žalobce za nepřezkoumatelné rovněž z důvodu, že ve výroku rozhodnutí je věc postoupena k projednání odvolání, ačkoliv ministr v odůvodnění tvrdí, že se v daném případě jedná o řízení mimo odvolací řízení.

Nejvyšší správní soud, který věc převzal k dokončení řízení, napadené rozhodnutí žalovaného zrušil pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

Z odůvodnění:

Žalobci je třeba přisvědčit v tom, že ministr zemědělství žalobou napadeným

rozhodnutím při přezkoumání odvolacího rozhodnutí Ministerstva zemědělství – územního odboru Třebíč ze dne 27. 4. 1998 v mimoodvolacím řízení podle ustanovení § 65 a násl. správního řádu uvedené odvolací rozhodnutí, které bylo již pravomocně zrušeno jeho předchozím rozhodnutím v mimoodvolacím řízení (rozhodnutí ministra zemědělství ze dne 28. 2. 2001) v rámci změny původního rozhodnutí podle § 65 odst. 2 správního řádu opětovně zrušil – nyní však za použití ustanovení § 59 odst. 3 správního řádu. Na rozdíl od předchozího rozhodnutí v mimoodvolacím řízení ze dne 28. 2. 2001 postoupil ministr zemědělství v přezkoumávaném řízení věc k projednání a rozhodnutí o odvolání nikoliv Krajskému úřadu v Jihlavě, ale Ministerstvu zemědělství.

Ze shora uvedeného je zřejmé, že ministr zemědělství napadeným rozhodnu-

tím změnil v mimoodvolacím řízení své předchozí mimoodvolací rozhodnutí v téže věci tak, že opětovně zrušil již původním rozhodnutím zrušené odvolací rozhodnutí, což nnesvědčí pro potřebu změny rozhodnutí původního. Pokud byla důvodem této změny skutečnost vyjádřená ve výroku napadeného rozhodnutí, že k nynějšímu zrušení odvolacího rozhodnutí přistupuje ministr zemědělství jako odvolací orgán, neboť použil ustanovení § 59 odst. 3 správního řádu, je zřejmé, že rozhodnutí je nesrozumitelné, neboť ministr nemůže v mimoodvolacím řízení současně rozhodovat jako odvolací orgán, přezkoumává-li rozhodnutí odvolacího orgánu o odvolání. To platí i za situace, kdy ministr v dalším mimoodvolacím rozhodnutí mění své původní mimoodvolací rozhodnutí.

(ouč)

598

Státní občanství: prohlášení o nabytí státního občanství

k § 18a odst. 3, 4 a 5 zákona č. 40/1993 Sb., o nabytí a pozbytí státního občanství, ve znění zákonů č. 272/1993 Sb., č. 337/1993 Sb. a č. 194/1999 Sb. (v textu též „zákon č. 40/1993 Sb.“)*

k § 28 správního řádu

Ustanovení § 18a odst. 3, 4 a 5 zákona č. 40/1993 Sb., o nabytí a pozbytí státního občanství, umožňovalo učinit prohlášení o nabytí státního občanství pro osobu mladší 15 let. Nestanovilo procesní lhůtu, v níž bylo nutno prohlášení učinit a již by mohl správní orgán prominout podle § 28 správního řádu.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2005, čj. 5 As 27/2004-90)

Věc: Prof. PharmDr. Ladislav N., DrSc. (Slovenská republika), proti Magistrátu hlavního města Prahy o nabytí státního občanství nezletilého syna žalobce, o kasační stížnosti žalobce.

* *Novelou provedenou zákonem č. 357/2003 Sb., kterým se mění zákon č. 40/1993 Sb., o nabytí a pozbytí státního občanství České republiky, ve znění pozdějších předpisů, byla věková hranice 15 let vypuštěna.*

Žalobce učinil dne 15. 8. 2001 podle § 18a odst. 4 zákona č. 40/1993 Sb. prohlášení o nabytí státního občanství pro nezletilého syna Róberta N., narozeného v roce 1984. Současně požádal o prominutí lhůty 15 let věku dítěte, a to z důvodu, že zmeškání lhůty bylo zapříčiněno odpíráním občanství České republiky žalobci.

Úřad městské části Praha 1 rozhodnutím ze dne 18. 6. 2002 prohlášení odmítnul s odůvodněním, že v době jeho učinění byl nezletilý syn starší 15 let, a nebyla proto splněna zákonná podmínka.

Magistrát hlavního města Prahy rozhodnutím ze dne 13. 11. 2002 zamítl žalobcovu odvolání a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil. Žalobce nesplnil zákonnou podmínku pro prohlášení o nabytí státního občanství, neboť nezletilý již ke dni prohlášení byl starší 15 let. Na danou věc nebylo možno aplikovat § 28 odst. 2 správního řádu, podle něhož lze promíjet pouze lhůty stanovené pro provedení jednotlivých procesních úkonů v rámci správního řízení. V § 18a odst. 4 zákona č. 40/1993 Sb. však není uvedena žádná lhůta pro provedení úkonu: je zde určena pouze podmínka, kdy lze relevantně učinit samostatné prohlášení o nabytí občanství pro nezletilé dítě. Správní orgán pouze zkoumá, zda je tato podmínka – věk dítěte – splněna, není však oprávněn ji jakkoli modifikovat, popř. ji promíjet.

Žalobu proti tomuto rozhodnutí zamítl Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 9. 1. 2004.

Žalobce (stěžovatel) v kasační stížnosti poukazoval krom jiného na to, že Městský soud v Praze ani správní orgány při vydání rozhodnutí nevzaly v potaz

zásadní skutečnost, a to postup správních orgánů v rozporu s ústavními principy. Předmětný spor je veden ve věci občanství syna stěžovatele – občana bývalé ČSFR, narozeného v roce 1984 na území Slovenské republiky rodičům, z nichž jeden rodič (stěžovatel) byl k datu narození dítěte občanem ČSR a druhý rodič (matka) občankou SSR. Stěžovatel učinil dne 15. 8. 2001 pro svého nezletilého syna prohlášení o nabytí státního občanství České republiky dle § 18a odst. 1, 4 zákona č. 40/1993 Sb. Současně požádal o prominutí lhůty do 15 let věku dítěte: lhůtu zmeškal proto, že mu úřady České republiky odpíraly občanství, přičemž tento postup byl shledán nálezem Ústavního soudu ze dne 14. 11. 2000, sp. zn. I. ÚS 337/99, protiústavním. Pokud by takovýmto protiústavním postupem nebylo stěžovateli státní občanství ČR po dobu tří let upíráno, učinil by stěžovatel prohlášení dle § 18 odst. 4 cit. zákona ve stanovené lhůtě.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

Z odůvodnění:

Podle § 18a odst. 1 zákona č. 40/1993 Sb., ve znění platném v době vydání rozhodnutí žalovaného, může fyzická osoba, která měla k 31. prosinci 1992 státní občanství České a Slovenské Federativní republiky, která nebyla státním občanem České republiky a která měla na území České republiky trvalý pobyt podle zvláštních zákonů ke dni 31. prosince 1992 a tento pobyt dosud trvá, nebo která od tohoto data až dosud žije na území České republiky, učinit prohlášení o nabytí státního občanství České republiky.

Podle § 18a odst. 4 cit. zákona mohou rodiče, popřípadě jeden z nich, pro dítě mlad-

ší 15 let učinit samostatně prohlášení; toto dítě nemusí splňovat podmínku uvedenou v odstavci 1, pokud je alespoň jeden z rodičů státním občanem České republiky.

Nejvyšší správní soud dospěl ke stejnému závěru jako žalovaný i Městský soud v Praze, že nezletilý Róbert N. nikdy nemohl na základě § 18a odst. 4 cit. zákona nabýt státní občanství České republiky, nikoli však z důvodů stěžovatelem uváděných, ale proto, že již ke dni účinnosti cit. ustanovení nebyly splněny podmínky, které toto ustanovení pro nabytí státního občanství České republiky na základě prohlášení rodičů o nabytí státního občanství České republiky stanoví, a to proto, že nezletilý již překročil hranici 15 let věku. Učinil-li stěžovatel dle cit. ustanovení zákona prohlášení o nabytí občanství v době, kdy již skutkový stav nepochybně nemohl být pod právní normu podřazen, nelze žalovanému vytýkat, že postupoval v rozporu se zákonem. Nebyl-li již naplněn jeden zákonný předpoklad, a to, že dítě, pro které má být prohlášení učiněno, je mladší 15 let, nemohlo mít pro právní posouzení věci žádný význam ani přihlídnutí k řízením, které vedl stěžovatel ve věci svého státního občanství, ani to, že v této věci shledal Ústavní soud postup správního orgánu a soudů při aplikaci § 17 zákona č. 40/1993 Sb., týkajícího se volby státního občanství, nezákonným. Zákonem č. 357/2003 Sb. byla hranice 15 let zrušena, přičemž tak bylo učiněno v rámci legislativního procesu, nikoli v důsledku nálezu Ústavního soudu, který by rozhodoval o protiústavnosti tohoto ustanovení.

Ustanovení § 18a v odst. 3, 4 a 5 cit. zákona určuje věkem 15 let osobu, pro kterou lze prohlášení o nabytí státního občanství učinit. Nestanoví procesní lhůtu, v níž je nutno prohlášení učinit a kterou by mohl správní orgán v rámci zákonného správního uvážení prodloužit, popř. prominout. O takovou lhůtu by se jednalo v případě, bylo-li by prohlášení vymezeno např. lhůtou, v níž je třeba tak učinit, např. do určitého data, do měsíce od uplynutí 15 let věku apod. Procesní lhůta je lhůtou k provedení určitého úkonu. Taková lhůta může být, umožňuje-li tak zákon k žádosti toho, koho se procesní úkon týká, prodloužena, nemůže však být zkrácena. Pouze takovou lhůtu, resp. její běh, lze v rámci správního řízení prodloužit. O takový případ se však ve věci nejedná. Věkem 15 let zákon toliko vymezoval, pro koho lze výše uvedeným způsobem občanství nabýt, nikoli v jaké lhůtě je třeba učinit procesní úkon.

Nelze vytýkat soudu, že se nezabýval neústavností ustanovení, které bylo ve věci aplikováno, neboť podle § 66 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, bylo podání návrhu na zrušení kontroverzního ustanovení nepřípustné, protože předmětné ustanovení § 18a již bylo novelizováno tak, že důvody vytýkané nezákonnosti odpadly (byla zrušena hranice vymezující dítě - 15 let, kterou považoval stěžovatel za diskriminující a odporující Mezinárodní úmluvě o ochraně práv dítěte i občanskému zákoníku).

(aty)

Daňové řízení: důkazní břemeno

k § 31 odst. 9 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (v textu též „daňový řád“)

Žalobci nelze vytýkat, že v daňovém řízení neunesl důkazní břemeno ve smyslu § 31 odst. 9 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ohledně skutečností týkajících se daňové povinnosti jiného daňového subjektu.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2005, čj. 5 Afs 131/2004)

Prejudikatura: srov. náleží Ústavního soudu ze dne 24. 4. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 38/95 (Sb. ÚS sv. 5, náleží č. 33, str. 271), č. 94/2004 Sb. NSS.

Věc: Společnost s ručením omezeným L. v H. proti Finančnímu ředitelství v Brně o daň z příjmů, o kasační stížnosti žalovaného.

Finanční úřad v Rožnově pod Radhoštěm doměřil žalobci platebním výměrem ze dne 17. 1. 2001 za zdaňovací období roku 1998 daň z příjmů právnických osob ve výši 1 270 850 Kč. Vyšel přitom ze závěrů daňové kontroly, v rámci níž zjistil, že žalobce v průběhu roku 1998 na vrub daňových nákladů zúčtovaných na účtu 501 zahrnul spotřebu kulatiny a dřevní hmoty ve výši 3 631 197 Kč; částka byla zaúčtována na základě faktur vystavených panem Štefanem L. Žalobce však uskutečnění předmětných dodávek neprokázal.

Finanční ředitelství v Brně rozhodnutím ze dne 10. 1. 2002 odvolání zamítlo. Žalobce neprokázal od koho, za jakou skutečnou pořizovací cenu a jakým způsobem dřevní hmotu nabyt. Faktury vystavené panem Štefanem L. (dodavatelem) neosvědčil žalovaný jako důkaz o tom, že výše jmenovaný mohl být skutečným dodavatelem; bylo nepochybně zjištěno, že dodavatel ve svém tvrzení lhal, když uvedl, že dřevo nakupeval výhradně od pana Marka V. Ten se

dřevem nikdy neobchodoval; ve výpovědi mimo jiné uvedl, že mu byl odcizen občanský průkaz, a rovněž bylo prokázáno, že na jeho jméno byl upraven živnostenský list i osvědčení o registraci, původně vystavené na jinou osobu, a to na pana Milana Ž., který nyní nepobývá v České republice. Dodávky dřeva tedy neproběhly tak, jak byly formálně deklarovány na fakturách; tyto faktury a veškeré související účetní doklady založené v účetnictví žalobce neprokazují skutečný průběh předmětných dodávek. Pokud žalobce na základě takových dokladů účtoval, nelze na takové účetnictví pohlížet jako na správné a průkazné, a proto nelze uznat ani deklarovaný výdaj jako výdaj daňově uznatelný. Na základě svědecké výpovědi pana Marka V. a dále s odkazem na nepravdivou výpověď pana Štefana L. o původu dřeva učinil žalovaný závěr, že ve smyslu § 31 odst. 8 daňového řádu prokázal existenci skutečností vyvracejících žalobcem předložené důkazy; naopak žalobce dle § 31 odst. 9 cit. zákona důkazní břemeno neunesl.

Krajský soud v Brně rozhodnutí finančního ředitelství zrušil rozsudkem ze dne 13. 4. 2004 a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Krajský soud nepovažoval závěr žalovaného učiněný ohledně provedení dokazování za dostatečně odůvodněný; v této souvislosti uvedl, že svědek, z jehož výpovědi odvolací orgán vycházel, se mohl vyjádřit jen ke vztahu mezi ním a panem Štefanem L.; v žádném případě nemohl potvrdit, zda byla dřevní hmota žalobci dodána. Označená svědecká výpověď proto nemohla být skutečností vyvracející věrohodnost důkazních prostředků. Soud konstatoval, že za těchto okolností není zřejmé, že žalobce neunesl důkazní břemeno, a proto rozhodnutí pro vady řízení spočívající v nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. zrušil.

Žalovaný (stěžovatel) napadl rozhodnutí krajského soudu kasační stížností, v níž poukazoval na to, že soud zpochybnil závěr správce daně, že žalobce neprokázal od koho, za jakou skutečnou pořizovací cenu a jakým způsobem surovinu nabyt, tím, že předložené důkazy označil za neprůkazné. Závěr, který stěžovatel učinil – že pan Štefan L. nebyl dodavatelem dřevní hmoty – se podle soudu opírá pouze o výpověď pana Marka V., který popřel dodání dřeva jak pro pana Štefana L., tak přímo pro žalobce. Takový závěr dle soudu není dostatečně odůvodněn, neboť pan Marek V. se mohl vyjádřit pouze ke vztahu mezi ním a panem Štefanem L., nemohl však potvrdit, zda pan Štefan L. dřevo žalobci předal či nikoliv; svědecká výpověď pana Marka V. tedy nemůže být onou skutečností vyvracející věrohodnost důkazních prostředků. Stěžovatel namítal, že soud vylčil z odůvodnění jeho rozhodnutí pouze část; pominul další stěžovatelem uvedené důkazy, z nichž vyplývá, že pan

Štefan L. lhal, když do protokolu ze dne 26. 7. 2000 uvedl, že dřevní hmotu získal od pana Marka V.; nebyl přitom schopen vysvětlit, od koho jiného dřevo nabyt. Důkazní prostředky vztahující se k osobě pana Štefana L. byly v důkazním řízení vedeném v souladu se zásadou volného hodnocení důkazů a principy obecné logiky zpochybněny, a nebylo je proto možno osvědčit jako důkaz prokazující oprávněnost využití § 24 zákona o daních z příjmů. V žalobou napadeném rozhodnutí stěžovatel odůvodnil dostatečně svůj postup tím, že prokázal, že pan Štefan L. dřevní hmotu prokazatelně nevlastnil, nezprostředkoval její prodej, a tudíž ji nemohl žádným způsobem dodat. Žalobce neprokázal od koho, za jakou cenu a jakým způsobem zboží legálně nabyt s tím, že zaúčtování předmětného nákladu bylo provedeno na základě neprůkazných dokladů, které neosvědčovaly pravdivost toho, co na nich bylo uvedeno. Stěžovatel považuje za jednoznačné, že skutková zjištění doložená a vyhodnocená z provedených důkazů byla v daném případě zcela dostačující, a stejně tak byla dostačujícím způsobem v napadeném rozhodnutí vyjádřena. Z rozhodnutí je zcela zřejmé, že žalobce neunesl důkazní břemeno.

Žalobce v písemném vyjádření ke kasační stížnosti nesouhlasil s námitkami stěžovatele, neboť svědecká výpověď pana Marka V. nemůže v žádném případě vyvracet dodávky dřevní hmoty od pana Štefana L. Pan Marek V. nemůže prokazovat, že výše jmenovaný nebyl dodavatelem dřevní hmoty pro žalobce, neboť nebyl účastníkem tohoto právního vztahu; taktéž neuvádí, že byl přítomen při jakýchkoli jednáních mezi žalobcem a panem Štefanem L. Nelze souhlasit s tvrzením stěžovatele, že pan Štefan L. nevlastnil a nezprostředkoval dodávky dřeva, neboť

skutečnost jeho dodání žalobce prokázal předložením řádných účetních dokladů; naopak stěžovatel žádným relevantním důkazem neprokázal, že pan Štefan L. nemohl dodat dřevní hmotu; dle žalobce se jedná pouze o subjektivní názor stěžovatele, který se zcela vymyká zásadě volného hodnocení důkazů, neboť stěžovatel nehodnotil všechny důkazy samostatně a ve vzájemných souvislostech.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

Z odůvodnění:

V projednávané věci není sporu o to, zda žalobce nakoupil dřevní hmotu, ani o to, že dřevo dodával pan Štefan L., je muž Finanční úřad v Havlíčkově Brodě vydal dne 20. 11. 1996 osvědčení o registraci (tedy osoba existující). V rámci kontroly daně z příjmů, provedené tímto finančním úřadem, byla panu Štefanu L. z dosažených příjmů z prodeje dřeva za předmětné období doměřena daň z příjmů fyzických osob. Ze skutečnosti, že dodavatel žalobce uváděl nepravdivé informace o původu zboží, když označil osobu, od které výhradně nakupoval, přičemž tomu tak nebylo, nelze dovodit, že žalobce nenakoupil dřevo za deklarovanou cenu, tudíž že neunesl důkazní břemeno. Důkazní břemeno stíhá daňový subjekt pouze ohledně skutečností, které tvrdí a uvádí ve svém účetnictví. V daném případě tvrzení, tj. uskutečnění dodávky, resp. vynaložení nákladu ve smyslu § 24 odst. 1 zákona o daních z příjmů, prokázal daňový subjekt existencí dodavatele i existencí zboží a o těchto skutečnostech také účtoval na základě řádných dokladů.

Má-li správce daně pochybnosti o důkazní hodnotě prostředků, jimiž daňový

subjekt prokazuje ve smyslu § 31 odst. 9 daňového řádu svá tvrzení, přenáší se důkazní břemeno z daňového subjektu na správce daně. Jeho povinností dle § 31 odst. 8 cit. zákona je pak prokázat existenci takových skutečností, které věrohodnost, průkaznost, správnost či úplnost účetnictví, evidence či jiných záznamů zcela vyvracejí. Důkazní břemeno nelze pojímat extenzivně a rozšiřovat je na prokazování všech, resp. jakýchkoli, skutečností, tedy i těch, ohledně kterých taková povinnost stíhá zcela jiný subjekt. Stěžovatel ostatně sám nepopírá, že k plnění došlo, pouze uvádí, že k němu nedošlo tak, jak bylo popisováno. Nepochybně v řízení vyšlo najevo, že pan Štefan L. disponoval upraveným živnostenským oprávněním a osvědčením o daňové registraci na jméno osoby, která dřevo nedodávala. Za této situace se stran prokazatelně uskutečněných výdajů za nákup dřeva ocitá v důkazní nouzi pan Štefan L. Stěžovatel neprokázal, že by žalobce fakturované částky nezaúčtoval a neuhradil, tedy že by nedošlo k uskutečnění daňově uznatelného nákladu.

Nejvyšší správní soud se neztotožňuje s tvrzením stěžovatele, který dovozuje prokázané vyvrácení žalobcem tvrzených skutečností z výpovědi osoby, která s žalobcem neobchodovala a vůči které nebylo uskutečnění nákladu účtováno. Nepochybně by žalobce důkazní břemeno neunesl v případě, pokud by deklaroval účetní případ doklady, jimž by se po stránce formální nedalo ničeho vytknout, avšak osoba, která je údajně vystavila, by neexistovala. Tak tomu ale v daném případě nebylo. Není pochyb o existenci dodavatele – pana Štefana L.; zpochybněno bylo pouze to, od koho, jakým způsobem a za jakou cenu tento dodavatel zboží nabyl. Důkazní břemeno ohledně těchto skutečností, tj. prokázá-

ní vynaložených výdajů na nákup zboží, stíhá proto pouze jeho, nikoli však žalobce. Tvrdil-li jmenovaný, že nakoupil zboží od konkrétní osoby, ačkoli bylo toto tvrzení spolehlivě vyvráceno, má takové zjištění význam pouze pro stanovení jeho vlastní daňové povinnosti. Stěžovatel nevyhodnotil veškeré důkazní prostředky v souladu s § 2 odst. 3 daňového řádu; není zřejmé, proč jako důkaz neosvědčil výpovědi ostatních svědků. Přitom tvrzení v nich obsažená nebyla a ani nemohla být vyvrácena výpovědí pana Marka V., neboť ta osvědčovala skutečnosti jiné.

Krajský soud tak posoudil spornou právní otázku, vztahující se k prokázání skutečností stěžovatelem ve smyslu § 31 odst. 8 daňového řádu, v souladu se zákonem. Žalobci nelze vytýkat, že neunesl důkazní břemeno ohledně skutečností týkajících se daňové povinnosti jiného daňového subjektu; důkazní břemeno ohledně jím tvrzených skutečností naopak neunesl stěžovatel. Svůj závěr o nesplnění důkazního břemene žalobcem nepodložil dostatečnými důvody, a proto je jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné.

(aty)

600

Daň z přidané hodnoty: předčasné ukončení finančního leasingu

k § 24 odst. 6 zákona ČNR č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění účinném pro zdaňovací období roku 1998 (v textu též „zákon o daních z příjmů“)

k zákonu ČNR č. 588/1992 Sb., o dani z přidané hodnoty*) (v textu též „zákon o dani z přidané hodnoty“)

Ustanovením § 24 odst. 6 zákona ČNR č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, jež za podmínek tam uvedených prohlašuje smlouvu o finančním pronájmu s následnou koupí najatého hmotného majetku při předčasném ukončení právního vztahu z ní vyplývajícího za smlouvu o pronájmu, a to ode dne jejího uzavření, nedochází ke změně právního vztahu založeného smlouvou o finančním pronájmu na smlouvu nájemní *ex tunc*, nýbrž ke změně kvalifikace této smlouvy pouze pro účely citovaného zákona. Uplatnění této právní fikce i v oblasti daně z přidané hodnoty v situaci, kdy zákon ČNR č. 588/1992 Sb., o dani z přidané hodnoty, obdobné ustanovení neobsahoval, je nepřípustnou analogií.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2005, čj. 2 Afs 26/2004-67)

Věc: Ing. Miroslav R. v P. proti Finančnímu ředitelství pro hlavní město Prahu o daň z přidané hodnoty, o kasační stížnosti žalobce.

Finanční úřad pro Prahu 6 dodatečně hodnoty za zdaňovací období září ným platebním výměrem na daň z přidané hodnoty 1998, vydaným dne 16. 8. 2001, žalobci

*) Nyní srov. zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty.

dodatečně vyměřil rozdíl mezi uplatněným odpočtem daně z přidané hodnoty a snížením odpočtu daně z přidané hodnoty ve výši 1 327 013 Kč.

Podle přípisu správce daně ze dne 12. 10. 2001, kterým byly k žádosti žalobce sděleny důvody rozdílu mezi daní přiznanou a daní vyměřenou, byly daňové dobropisy a daňové doklady, na základě nichž žalobce v daňovém přiznání uplatnil nadměrný odpočet, vystaveny v reakci na překvalifikování finančního pronájmu na pronájem operativní z důvodu neplacení splátek nájemného dle splátkového kalendáře. Tato změna však podle přípisu správce daně není pro účely daně z přidané hodnoty možná, neboť nedošlo k opravě daně pro účely odpočtu daně z přidané hodnoty podle § 21 zákona o dani z přidané hodnoty (u daňových dobropisů), a tudíž nedošlo ani ke zdanitelnému plnění dle § 2 zákona o dani z přidané hodnoty (u daňových dokladů). Uplatněním odpočtu tak podle správce daně došlo k porušení § 19 zákona o dani z přidané hodnoty a daňovému subjektu byl za uvedené zdaňovací období dodatečně vyměřen rozdíl mezi uplatněným odpočtem daně z přidané hodnoty na základě daňových dokladů a snížením odpočtu daně z přidané hodnoty na základě dobropisů.

Finanční ředitelství pro hlavní město Prahu zamítlo odvolání žalobce rozhodnutím ze dne 6. 12. 2002.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 30. 1. 2004 žalobu zamítl. Nedůvodnou shledal námitku žalobce, podle níž tím, že byl v důsledku neplacení leasingových splátek nucen vrátit pronajímateli předmět leasingu – motorová vozidla, došlo z účetního hlediska ke změně situace a vztah se změnil z finančního

leasingu, kde je sazba daně z přidané hodnoty 5 %, na operativní pronájem, kde je sazba 22 %. Podle soudu je analogické použití § 24 odst. 6 zákona o daních z příjmů – podle něhož pouze pro účely zákona o daních z příjmů a toliko za podmínek tam stanovených lze považovat smlouvu o finančním leasingu za nájemní smlouvu – mimo dosah zákona o daních z příjmů nepřipustné, protože samotné jeho znění takový postup vylučuje. Typ smluvního vztahu je dán podstatnými náležitostmi smlouvy a skutečnost, že v jeho průběhu jedna ze stran smlouvy poruší své povinnosti (na což je však v uzavřených smlouvách pamatováno), nevede k tomu, že byla s účinky *ex tunc* sjednána smlouva jiná, v tomto případě „prostá“ smlouva o nájmu.

Žalobce (stěžovatel) v kasační stížnosti poukázal na to, že v případě finančního pronájmu jsou daňově uznatelná plnění s odlišnou sazbou daně z přidané hodnoty (5 %) splátkami na kupní cenu najaté věci zvýšenou o marži leasingové společnosti a pojištění najaté věci, popř. další nákladové položky. Pokud se vlastníkem najaté věci stane někdo jiný, pak se podle stěžovatele fakticky po celou dobu leasingové smlouvy dělo něco jiného, než je smluvně zakotveno. Z toho stěžovatel usuzuje, že z materiální stránky byl od počátku pouze nájemcem věci s jinou sazbou daně z přidané hodnoty; odečitatelnou položkou z daní pak podle něj není splátka na kupní cenu zvýšená o marži leasingové společnosti a pojistné, ale toliko platba za pronájem, ať je ve smlouvě stanoveno cokoliv. Je nepodstatné, z jakého smluvního vztahu vznikly původní daňové doklady; naopak je v souladu se zákonem, že vadný vztah formální byl počínáním smluvních subjektů uveden na pravou míru, tj. do souladu se stavem faktickým.

Nájemní vztah a s ním spojená sazba daně z přidané hodnoty nejsou z daňového hlediska totožné s kupní smlouvou, i když se týkají najaté věci a kupní cena je rozložena na splátky.

K tomu ze spisu vyplynulo, že stěžovatel jako nájemce uzavřel se společností s ručením omezeným V. jako pronajímatelem celkem 25 identických smluv o pronájmu s následným odprodejem věci. Podle těchto smluv je předmět pronájmu ve vlastnictví pronajímatele, který jej přenechává do nájmu nájemci s tím, že nájemci vzniká za splnění podmínek ve smlouvách uvedených právo předmět pronájmu od pronajímatele koupit (čl. II odst. 6 smluv). Předmět pronájmu je podle smluv po celou dobu pronájmu ve vlastnictví pronajímatele (čl. VII odst. 3 smluv). Povinné pojištění a havarijní pojištění vozidla zajišťuje a hradí nájemce (čl. IX odst. 1 smluv). Podle textu smluv byl pronajímatel oprávněn předčasně s okamžitou platností zrušit smlouvu mj. při neuhrazení splátky, jiných smluvních úhrad nebo smluvní pokuty déle než dva měsíce od termínu splatnosti, přičemž při porušení svých povinností byl nájemce povinen uhradit veškeré splátky a další plnění do doby zrušení [čl. XI odst. 1 písm. a) smluv]. Podle čl. XII odst. 2 smluv pak předmět pronájmu přechází do vlastnictví nájemce v poslední den platnosti smlouvy o nájmu, pokud nájemce do 14 dnů od tohoto dne oznámí pronajímateli, že uplatňuje právo na koupi najaté věci, a zaplacením kupní ceny specifikované v jednotlivých smlouvách. Dále jsou ve správním spise založeny přípisy společnosti s ručením omezeným V. ze dne 31. 3. 1998, kterými tato společnost k témuž dni s odkazem na čl. XI odst. 1 písm. a) smluv tyto smlouvy zrušila pro porušování ustanovení smluv ze strany stěžovatele. Ve spi-

se jsou rovněž založeny dobropisy, kterými společnost s ručením omezeným V. vrátila stěžovateli zaplacené splátky z výše uvedených smluv, a rovněž faktury, kterými společnost s ručením omezeným V. fakturovala stěžovateli nájemné za období užívání předmětů nájmu, a to včetně 22% daně z přidané hodnoty.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

Z odůvodnění:

Podle § 2 odst. 2 písm. r) zákona o dani z přidané hodnoty se pro účely tohoto zákona finančním pronájmem s následnou koupí najaté věci rozumí pronájem, který splňuje podmínky stanovené zvláštním předpisem. Tímto zvláštním předpisem je podle připojené poznámky pod čarou § 24 odst. 4 zákona o daních z příjmů.

Argumentace stěžovatele, obhajující přípustnost a zejména zákonnost jeho postupu při uplatnění nadměrného odpočtu daně z přidané hodnoty za období září 1998, a naopak dovozující nezákonnost postupu správce daně při dodatečném doměření daně, se opírá zejména o tvrzení, že právní vztahy stěžovatele a společnosti s ručením omezeným V. založené na základě smluv o finančním pronájmu motorových vozidel byly ve skutečnosti právními vztahy nájemními, popř. vztahy operativního leasingu. Toto své tvrzení pak stěžovatel opírá o několik argumentů, jež je však třeba jednoznačně odmítnout.

Podstatou leasingu je dlouhodobý a na určitou dobu sjednaný nájem předmětů dlouhodobé spotřeby za dohodnutou úplatu. V případě finančního leasingu vystupuje poskytovatel leasingu,

resp. pronajímatel, fakticky v pozici poskytovatele úvěru. Úhrn leasingových splátek představuje součet kupní ceny předmětu a nákladů na financování koupe i kalkulovaného zisku poskytovatele. V rámci finančního leasingu se obvykle uživateli poskytuje oprávnění koupit si po vypršení doby leasingu jeho předmět za zůstatkovou cenu – buď přímo na základě zvláštní klauzule sjednané v leasingové smlouvě, nebo zvláštní smlouvou o koupi najaté věci, uzavřené za trvání leasingového vztahu samostatně. Naproti tomu v praxi méně častý operativní leasing je svou podstatou nájemní smlouvou, kdy uživatel leasingu není oprávněn si od poskytovatele leasingu pronajatou věc koupit (srov. Bejček, J., Eliáš, K., Raban, P. a kol.: Kurs obchodního práva. Obchodní závazky. 3. vydání, C. H. Beck, Praha 2003, str. 283 až 284). Toto vymezení finančního leasingu tak není v rozporu s vymezením pojmu finančního pronájmu s následnou koupí najaté věci, jenž je použit v § 2 odst. 2 písm. r) zákona o dani z přidané hodnoty, a to ani z pohledu § 24 odst. 4 zákona o daních z příjmů, na nějž toto ustanovení odkazuje. Posléze uvedené ustanovení totiž stanoví náležitosti, jež musí finanční pronájem s následnou koupí najatého hmotného majetku, který lze podle zákona o daních z příjmů odpisovat, splňovat, aby bylo možné nájemné uznat jako výdaj, resp. náklad, ve smyslu tohoto zákona.

Podle prvního argumentu stěžovatele je třeba při kvalifikaci právního vztahu přihlížet zejména k obsahové, resp. – jak sám uvádí – materiální stránce uzavřených smluv. Z porovnání výše uvedených charakteristik finančního leasingu a operativního leasingu a textu uzavřených smluv, jež jsou založeny ve správním spise, je zřejmé, že mezi stěžovate-

lem a společností s ručením omezeným V. byly uzavřeny smlouvy, jež splňují formální náležitosti smluv o finančním leasingu motorových vozidel. Nadto má Nejvyšší správní soud rovněž za prokázané, že založení vztahu finančního leasingu bylo i skutečným a jediným úmyslem smluvních stran. Podle § 35 odst. 2 občanského zákoníku je třeba vykládat právní úkony vyjádřené slovy nejenom podle jejich jazykového vyjádření, ale zejména též podle vůle toho, kdo právní úkon učinil, není-li tato vůle v rozporu s jazykovým projevem; v daném případě však nic nenasvědčuje tomu, že by vůle stěžovatele v okamžiku uzavírání smluv se společností s ručením omezeným V. byla v rozporu s jeho jazykovým projevem. Nešlo tedy o disimulovaný úkon ve smyslu § 41a odst. 2 občanského zákoníku. Ostatně stěžovatel sám připouští, že k faktické změně právního vztahu z finančního leasingu na prostý nájem, popř. operativní leasing, došlo až v okamžiku zrušení uvedených smluv ze strany společnosti s ručením omezeným V. Vzhledem k tomu, že žádné skutečnosti nenasvědčují tomu, že by se vůle smluvních stran v době uzavření smluv jakýmkoliv způsobem rozcházel s projevem vůle zhmotněným v textu uvedených smluv, je při hodnocení, o jaký druh smluv a právních vztahů v daném případě šlo, rozhodující jejich samotný text. Z něho pak podle Nejvyššího správního soudu vyplývá, že se jednalo o smlouvy, které jsou svou povahou smlouvami o finančním leasingu motorových vozidel, a že tedy právní vztahy jimi založené byly právními vztahy finančního leasingu, resp. finančního pronájmu s následnou koupí najatých věcí ve smyslu § 2 odst. 2 písm. r) zákona o dani z přidané hodnoty.

Stěžovatel dále v kasační stížnosti argumentuje, že ke změně povahy práv-

ních vztahů založených smlouvami se společností s ručením omezeným V. došlo v okamžiku jejich zrušení ze strany této společnosti. Ve prospěch takového závěru pak podle stěžovatele svědčí to, že v důsledku zrušení smluv nedošlo k následné koupi předmětů pronájmu, což je jedním ze znaků finančního leasingu, jimiž se tento právní vztah odlišuje právě od vztahu nájemního nebo vztahu operativního leasingu. Tato konstrukce je však podle Nejvyššího správního soudu v rozporu s právní úpravou občanskoprávních a obchodněprávních závazkových právních vztahů a v tomto ohledu se jeví být veskrze účelovou. Z výše uvedeného vymezení finančního leasingu vyplývá, že jeho nezbytnou součástí je právo nájemce za stanovených podmínek na konci nájemního vztahu předmět nájmu nabýt do svého vlastnictví. Teoreticky vzato, je na nájemci (uživateli), zda takové právo využije. I kdyby tak neučinil a vlastnické právo na nájemce nakonec nepřešlo, neměla by taková skutečnost vliv na posouzení předcházejícího právního vztahu z pohledu obchodního práva jako vztahu finančního leasingu. V této souvislosti je třeba poznamenat, že konkrétní obchodněprávní závazkový vztah založený smlouvou o finančním leasingu je tímto vztahem, resp. ponechává si své atributy, po celou dobu svého trvání, nedojde-li k jeho změně, resp. nahrazení jiným závazkem na základě zákonem nebo smlouvou předpokládané právní skutečnosti. Takovou skutečností může být např. privativní novace ve smyslu § 570 a násl. nebo narovnání ve smyslu § 585 a násl. občanského zákoníku. V obou případech však dochází ke změně existujícího závazkového právního vztahu, resp. k nahrazení původního závazkového právního vztahu závazkovým právním vztahem novým na základě dohody smluvních stran

a s účinky *ex nunc*, nikoliv zpětně, tedy ke dni uzavření příslušných smluv. Nejvyšší správní soud poukazuje na skutečnost, že české obchodní právo nezná žádný obecný institut, na základě něhož by bylo možné dohodou stran závazkového právního vztahu nebo dokonce jednostranně, tedy úkonem jedné ze smluvních stran, zpětně, tj. ke dni uzavření smlouvy, překvalifikovat existující závazkový právní vztah vzniklý z jednoho typu smlouvy na jiný závazkový právní vztah vzniklý z odlišného typu smlouvy. Na tom nic nemění ani § 24 odst. 6 zákona o daních z příjmů, který za podmínek tam uvedených při předčasném ukončení smlouvy o finančním pronájmu s následnou koupí najatého hmotného majetku tuto smlouvu pro účely zákona o daních z příjmů prohlašuje za smlouvu o pronájmu, a to ode dne jejího uzavření. Toto ustanovení, jakož i případná další obdobná ustanovení ve zvláštních právních předpisech, mohou upravit právní režim obchodněprávní smlouvy právě pouze pro specifické potřeby daného právního vztahu, v daném případě vztahu finančněprávního, nikoliv obecně. Jinými slovy, v důsledku cit. ustanovení zákona o daních z příjmů nedochází k obecné změně právního vztahu založeného smlouvou o finančním leasingu na smlouvu nájemní *ex tunc*, nýbrž ke změně kvalifikace této smlouvy pouze pro účely právních vztahů vyplývajících z aplikace zákona o daních z příjmů. Zakotvení této právní fikce má význam pouze pro stanovení výše základu daní z příjmů, a jen v této souvislosti se tedy uplatní.

Posléze uvedené úvahy o aplikovatelnosti fikce stanovené v § 24 odst. 6 zákona o daních z příjmů pak podle Nejvyššího správního soudu jednoznačně vyvracejí poslední argument, o nějž stěžovatel

opírá svůj závěr, že mezi ním a společností s ručením omezeným V. ve skutečnosti došlo k uzavření nájemní smlouvy. Je-li tento závěr pro účely daně z přidané hodnoty dovozován z analogického použití pravidla platného v oblasti regulace daní z příjmů, je taková analogie nepřijatelná. V případě daní z příjmů má tato konstrukce svůj speciální význam, který však absentuje v případě daně z přidané hodnoty. V situaci, kdy pravidlo podáváne z § 24 odst. 6 zákona o daních z příjmů má být podle textu tohoto ustanovení použito pouze pro účely tohoto zákona a kdy § 2 odst. 2 písm. r) zákona o dani z přidané hodnoty prostřednictvím poznámky pod čarou odkazuje pouze na § 24 odst. 4 zákona o daních z příjmů, a nikoliv právě na § 24 odst. 6 zákona o daních z příjmů, je třeba jeho analogické použití odmítnout, a naopak respektovat výše uvedené obecné principy obchodněprávní úpravy.

Ve prospěch tohoto právního závěru pak podle Nejvyššího správního soudu hovoří i skutečnost, že obdobnou fikci, jakou obsahuje § 24 odst. 6 zákona o daních z příjmů pro účely daní z příjmů, obsahoval i zákon o dani z přidané hodnoty, ve svém znění platném a účinném k 31. 12. 1994. Podle § 14 odst. 17 zákona o dani z přidané hodnoty, ve znění účinném k 31. 12. 1994, se uplatnila i v oblasti právní úpravy daně z přidané hodnoty právní fikce, podle níž, došlo-li ke zrušení smlouvy o finančním pronájmu s následnou koupí najaté věci, se tato smlouva považovala od data uzavření za smlouvu o pronájmu, kdy se po skončení nájemní smlouvy najatá movitá věc vrací pronajímateli. Jestliže tedy zákonodárce uvedenou právní fikci nejprve zakotvil jak v zákoně o daních z příjmů, tak v zákoně o dani z přidané hodnoty, a později ji z posléze uvedeného právního

předpisu vypustil, pak po tomto zásahu zákonodárce nelze pravidlo uvedené pouze v zákoně o daních z příjmů použít na úpravu právních vztahů regulovaných zákonem o dani z přidané hodnoty, a to ani na základě argumentu *per analogiam*, neboť tím by byl právně pochybným způsobem zmařen zřejmý záměr zákonodárce vyloučit aplikaci takového pravidla v oblasti daně z přidané hodnoty.

Nejvyšší správní soud má za prokázané, neboť v této věci není mezi stranami sporu, že stěžovatel porušil ustanovení smluv o finančním leasingu uzavřených se společností s ručením omezeným V., v důsledku čehož posléze uvedená společnost, jakožto pronajímatel, uplatnila své smluvně zakotvené oprávnění a tuto smlouvu zrušila. Učinila tak písemným právním úkonem ze dne 31. 3. 1998, z jehož textu lze jednoznačně dovodit, že ke zrušení mělo dojít podle vůle jednatelého subjektu ke dni uskutečnění tohoto úkonu, tedy *ex nunc*. Obdobný závěr pak lze dovodit z textu smluv o finančním pronájmu, podle nichž není v případě porušení povinností nájemce dotčena jeho povinnost uhradit veškeré splátky a další plnění až do doby zrušení smlouvy. Úkony společnosti s ručením omezeným V. došlo ke zrušení závazkového právního vztahu založeného smlouvami o finančním pronájmu, které se uskutečnilo v souladu s těmito smlouvami a na jejich základě. Závazkový právní vztah jimi založený splňoval po celou dobu svého trvání znaky finančního pronájmu, neboť po celou dobu směřoval k dlouhodobému pronájmu věci dlouhodobé spotřeby, který měl být v souladu se smlouvou završen koupí předmětu pronájmu ze strany nájemce za symbolickou cenu. Platby uskutečňované na základě těchto smluv pak měly charakter leasingových splátek, a to až do okamžiků

ku zrušení smluv ze strany pronajímatele, a nikoliv nájemného, jak se domnívá stěžovatel. Nejvyšší správní soud se s Městským soudem v Praze zcela shoduje v tom, že stěžovatel nebyl v daném případě v situaci, kdy by již uskutečněné plnění bylo nutné do účetnictví uvést jinak než jako splátky finančního leasingu. Proto nebylo důvodu, aby pronajímatelem, společnost s ručením omezeným V., vystavil ve prospěch stěžovatele dobroписy na jím poskytnuté leasingové splátky, a aby naopak vystavil faktury na nájemné za pronájem předmětných motorových vozidel. V daném případě tak nebyly splněny podmínky pro nastoupení možnosti či povinnosti opravit základ daně a výši daně ve smyslu § 15 odst. 1 a 2 zákona o dani z přidané hodnoty, neboť předně nešlo o situaci, kdy by došlo ke zrušení nebo vrácení celého nebo části zdanitelného plnění. Nebyly tedy splněny podmínky pro vyhotovení daňového dobropisu podle § 13 odst. 1 a 2 zákona o dani z přidané hodnoty. Stěžovatel spolu se společností s ručením omezeným V. v rozporu s právní úpravou překvalifiko-

val dosavadní závazkový právní vztah na vztah obecného nájmu, přičemž vzhledem k okolnostem případu lze usoudit, že přinejmenším stěžovatel tak učinil účelově, tj. aby mohl nadměrný odpočet vůči státu uplatnit. Nedůvodnost postupu stěžovatele a společnosti s ručením omezeným V. pak vyplývá i z § 16 odst. 6 zákona o dani z přidané hodnoty, podle něhož by se i v případě, kdyby mezi těmito subjekty byly skutečně uzavřeny prosté nájemní smlouvy o nájmu osobních automobilů, u nichž nebyl uplatněn nárok na odpočet daně, uplatnila snížená sazba daně z přidané hodnoty, a nikoliv základní sazba, tzn. sazba daně by zůstala nedotčena. Ze všech uvedených důvodů je Nejvyšší správní soud přesvědčen, že postup stěžovatele při výpočtu nadměrného odpočtu byl v rozporu s právní úpravou daně z přidané hodnoty, a že naopak správce daně a žalovaný, jestliže stěžovateli doměřili jím neoprávněně zkrácenou daň z přidané hodnoty, postupovali v souladu s touto právní úpravou.

(aš)

601

Dualismus práva: pozemkové úpravy

k zákonu č. 284/1991 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech (v textu též „zákon o pozemkových úpravách“)*)

Příslušný vydat rozhodnutí o žalobě proti rozhodnutí Ústředního pozemkového úřadu o schválení jednoduché pozemkové úpravy podle zákona č. 284/1991 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech, je soud ve správním soudnictví.

(Podle usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 4. 2. 2005, čj. Konf 108/2004-21)

*) Nyní srov. zákon 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, ve znění pozdějších předpisů.

Prejudikatura: č. 508/2005 Sb. NSS.

Věc: Spor o pravomoc mezi Okresním soudem v Chebu a Nejvyšším správním soudem, za účasti žalobkyně Patricie P. v H. a žalovaného Ministerstva zemědělství - Ústředního pozemkového úřadu, a za další účasti dvaceti tří osob, ve věci žaloby proti rozhodnutí žalovaného o schválení jednoduché pozemkové úpravy.

Okresní pozemkový úřad v Chebu rozhodnutím ze dne 7. 3. 2001 s odkazem na § 9 odst. 4 zákona o pozemkových úpravách schválil návrh jednoduché pozemkové úpravy v katastrálním území H.

Ministerstvo zemědělství - Ústřední pozemkový úřad odvolání proti uvedenému rozhodnutí zamítlo a napadené rozhodnutí potvrdilo.

Proti označenému rozhodnutí odvolacího správního orgánu podala žalobkyně žalobu k Vrchnímu soudu v Praze, jíž se domáhala jeho zrušení a vrácení věci odvolacímu orgánu ve smyslu § 247 a násl. o. s. ř., v tehdejší znění.

Protože vrchní soud o věci nerozhodl do 31. 12. 2002, převzal ji k dokončení podle § 132 s. ř. s. Nejvyšší správní soud. Ten pak usnesením ze dne 18. 2. 2003 žalobu odmítl, neboť dospěl k závěru, že souzená věc spadá pod ty případy, kdy správní orgán v mezích své zákonné pravomoci rozhoduje v soukromoprávní věci. Uvedl, že pozemkové úpravy ve své většině nepředstavují vyvlastnění v pravém slova smyslu, protože jsou v podstatě hromadnou dobrovolnou směnou vlastnických práv dotčených vlastníků. Ochrana vlastníků s prováděnými úpravami nesouhlasících je zajištěna možností podat žalobu v občanském soudním řízení podle části páté občanského soudního řádu, ve znění zákona č. 151/2002 Sb. Podle § 9 zákona o pozemkových úpravách okresní pozemko-

vý úřad rozhodne o schválení návrhu pozemkové úpravy, pokud s ní souhlasí vlastníci aspoň dvou třetin výměry půdy dotčené pozemkovou úpravou. Ve svých důsledcích samotný postup správního orgánu s sebou přináší nikoli převládající autoritativní zásah orgánů veřejné moci vrchnostenským způsobem, nýbrž se předpokládá role arbitra, který za přesně vymezených podmínek může vydat rozhodnutí o schválení návrhu pozemkové úpravy, totiž pokud s ní souhlasí vlastníci alespoň dvou třetin půdy dotčené pozemkovou úpravou. Tento postup lze připodobnit typicky občanskoprávnímu (soukromoprávnímu) vztahu týkajícímu se způsobu řešení vzájemných vztahů v rámci podílového spoluvlastnictví (§ 139 občanského zákoníku). Ani v případě pozemkových úprav není důvod uvažovat v odlišných kategoriích, protože jde opět pouze o způsob řešení sporů vzniklých v rámci určitého vlastnického vztahu mezi více vlastníky, o čemž je nadán rozhodovat nikoli soud v prvním stupni, nýbrž správní orgán. Soudní kontrola jeho postupu je umožněna cestou podání žaloby ve lhůtě jednoho měsíce od právní moci usnesení, jímž Nejvyšší správní soud odmítá návrh, a to ke krajskému soudu, jehož místní příslušnost je dána ustanovením § 7 odst. 2 s. ř. s., tedy tomu, v jehož obvodu je sídlo správního orgánu, který ve věci vydal rozhodnutí v posledním stupni nebo jinak zasáhl do práva toho, kdo se u soudu domáhá ochrany. Z uvedených důvodů Nejvyšší správní soud návrh odmítl podle § 46 odst. 2 s. ř. s. s poukazem

na shora učiněné poučení žalobkyně o možnosti podat žalobu u věcně příslušného soudu.

Žalobkyně poté dne 17. 4. 2003 podala žalobu u Městského soudu v Praze s označením, že jde o žalobu podle části páté občanského soudního řádu, ve znění zákona č. 151/2002 Sb., řídící se tak poučením obsaženým v označeném usnesení Nejvyššího správního soudu, v níž vyjádřila nesouhlas s rozhodnutím o schválení návrhu jednoduché pozemkové úpravy v katastrálním území H. a navrhla, aby soud rozhodl tak, že se tento návrh neschvaluje.

Nejvyšší správní soud poté dne 29. 4. 2003 vydal opravné usnesení, jímž opravil poučení z předchozího usnesení potud, že namísto textu o tom, že má být žaloba podána u krajského soudu, má být správně uvedeno, že žaloba má být podána u místně příslušného okresního soudu.

Usnesením ze dne 14. 1. 2004 pak Vrchní soud v Praze rozhodl, že k projednání věci jsou příslušné okresní soudy a že po právní moci usnesení bude věc postoupena k dalšímu řízení Okresnímu soudu v Chebu; usnesení neobsahuje odůvodnění.

Okresní soud v Chebu namítl nedostatek své pravomoci věc projednat a rozhodnout. Poukázal především na § 2 zákona o pozemkových úpravách, podle něhož se pozemkovými úpravami uspořádávají vlastnická práva k pozemkům a s nimi související věcná břemena, pozemky se jimi prostorově a funkčně upravují, scelují nebo dělí a zabezpečuje se jimi přístupnost pozemků a vyrovnání jejich hranic. Současně se jimi vytvářejí podmínky k racionálnímu hospodaření, k ochraně a zúrodnění půdního fondu,

zvelebení krajiny a zvýšení její ekologické stability. V rámci řízení o pozemkových úpravách (jednoduchých či komplexních) tak dochází ke scelování či dělení pozemků, takže se jedná do jisté míry o vyvlastňovací řízení *sui generis*. Veřejný zájem ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, který takové vyvlastnění ospravedlňuje, je pak blíže vymezen v § 2 větě druhé citovaného zákona. Jakkoli je nepochybné, že se v řízení o pozemkových úpravách rozhoduje o soukromých zájmech vlastníků, jejichž pozemky mají být sceleny či rozděleny, nelze pominout, že se rozhoduje i o zájmech veřejných. Jen z tohoto důvodu jsou pozemkové úpravy slučitelné s čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. K pozemkové úpravě může dojít, pokud s ní souhlasí vlastníci alespoň dvou třetin výměry půdy dotčené pozemkovou úpravou. Ve vztahu ke zbývajícím třetinám tak jde o vyvlastnění ve smyslu uvedeného článku Listiny základních práv a svobod. Při rozhodování o pozemkové úpravě jsou tak dotčeny zájmy soukromé i veřejné. Zde zastoupený veřejný zájem, jež Nejvyšší správní soud zcela pominul, má přitom povahu kvalifikovaného veřejného zájmu, neboť spočívá ve veřejném zájmu na určitém výsledku daného rozhodnutí. Proto je nepřiléhavé i přirovnání řízení o pozemkových úpravách k vypořádání spoluvlastnictví podle § 139 občanského zákoníku, neboť vypořádání spoluvlastnictví je čistě soukromoprávní záležitostí, ve které veřejný zájem absentuje. Z toho plyne, že v daném řízení převažují typické znaky tzv. veřejnoprávní věci. Proto takové rozhodnutí pozemkového úřadu nelze považovat za rozhodnutí správního orgánu o věci, jež by vyplývala z občanskoprávních vztahů, jak to má na mysli § 244 odst. 1 o. s. ř., ale jde o rozhodnutí orgánu veřejné správy v oblasti veřejné správy ve smyslu § 4

odst. 1 písm. a) s. ř. s., a věc tedy spadá do kompetence správního soudnictví.

Zvláštní senát rozhodl, že příslušný vydat rozhodnutí o žalobě proti rozhodnutí Ministerstva zemědělství - Ústředního pozemkového úřadu o schválení jednoduché pozemkové úpravy, je soud ve správním soudnictví; zároveň zrušil usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 2. 2003.

Z odůvodnění:

Při řešení vzniklého sporu o pravomoc mezi obecným soudem 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, se ten, kdo s takovým rozhodnutím není spokojen, může obrátit na soud rozhodující ve věcech občanskoprávních, který bude rozhodovat v kontradiktorním sporu o věci samé (§ 244 a násl. o. s. ř.). Naopak rozhodovali správní orgán věc veřejného práva, náleží přezkoumání zákonnosti takového rozhodnutí soudům ve správním soudnictví v řízení podle soudního řádu správního. Podrobný 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 odkázal na uvedené usnesení a rovnou přikročil ke zkoumání charakteru rozhodnutí o schválení návrhu jednoduché pozemkové úpravy.

K posouzení soukromoprávního či veřejnoprávního charakteru dotyčného správního rozhodnutí o přechodu vlastnických práv se nabízejí různé cesty. Především použití teorie zájmové, teorie mocenské, teorie organické či metody právního regulování. Žádná z nich však není natolik spolehlivá, aby dokázala poskytnout odpověď na položenou otázku v každém konkrétním případě a většinou přichází v úvahu použití jen některé z nich, vždy se zřetelem na konkrétní okolnosti dotyčného právního vztahu.

V daném případě se především nabízí použití zájmové teorie. Její podstata spočívá v tom, že veřejné právo chrání zájmy veřejné, zatímco soukromé právo zájmy soukromé; přičemž veřejným zájmům se přikládá vyšší hodnota (větší „právní cennost“) než zájmům soukromým (srov. Hoetzel, J.: Dualismus právní, in: Slovník veřejného práva československého, svazek I, str. 493 a násl.). Účel pozemkových úprav je vymezen přímo v zákoně, konkrétně v § 2 zákona č. 284/1991 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech, jak správně poukazuje ve svém návrhu již okresní soud. Podle tohoto ustanovení se pozemkovými úpravami uspořádávají vlastnická práva k pozemkům a s nimi související věcná břemena, pozemky se jimi prostorově a funkčně upravují nebo dělí a zabezpečuje se jimi přístupnost pozemků a vyrovnání jejich hranic. Současně se jimi vytvářejí podmínky k racionálnímu hospodaření, k ochraně a zúrodnění půdního fondu, zvelebení krajiny a zvýšení její ekologické stability. Veřejný zájem na provedení pozemkových úprav (v případě potřeby) je tedy jasně vyjádřen již v tomto zákonném ustanovení, zejména pak ve větě druhé. Je třeba dále také připomenout, že nejenom k této otázce přistupuje právo nové.

I zákon č. 139/2002 Sb., který s účinností od 1. 1. 2003 zrušil zákon č. 284/1991 Sb., vymezuje v úvodních ustanoveních účel pozemkových úprav, a to velmi podobně: „*Pozemkovými úpravami se ve veřejném zájmu prostorově a funkčně uspořádávají pozemky, scelují se nebo dělí a zabezpečuje se jimi přístupnost a využití pozemků a vyrovnání jejich hranic tak, aby se vytvořily podmínky pro racionální hospodaření vlastníků půdy. V těchto souvislostech se k nim uspořádávají vlastnická práva a s nimi související věcná břemena. Současně se jimi zajišťují podmínky pro zlepšení životního prostředí, ochranu a zúrodnění půdního fondu, vodní hospodářství a zvýšení ekologické stability krajiny. Výsledky pozemkových úprav slouží pro obnovu katastrálního operátu a jako závazný podklad pro územní plánování.*“

Zároveň je třeba poukázat na to, že správní orgán v tomto případě autorita-

tivně zasahuje do vlastnických práv. Předmětem řízení před soudem není sama otázka vlastnického práva, není zde sporu o vlastnické právo, nýbrž jeho předmětem je přezkum rozhodnutí o přechodu vlastnických práv, tedy rozhodnutí o založení, byť i zčásti nových, od dosavadního stavu odlišných práv. Právě tento právní titul, nikoliv vlastnické právo samotné a jeho povaha, je určující pro stanovení, zda věc náleží do pravomoci soudů ve věcech občanskoprávních, anebo soudů ve věcech správního soudnictví.

Ze všech těchto důvodů zvláštní senát vyslovil podle § 5 odst. 1 zákona č. 131/2002 Sb., že rozhodovat o žalobě proti rozhodnutí Ministerstva zemědělství – Ústředního pozemkového úřadu o schválení návrhu jednoduché pozemkové úpravy náleží soudu ve správním soudnictví.

(*dol*)

602

Azyl: následky vstupu na území jiného státu

k § 25 písm. h) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (zákon o azylu), ve znění zákona č. 2/2002 Sb.

Zjistí-li správní orgán v řízení o udělení azylu, že žadatel o azyl neoprávněně vstoupil na území jiného státu, zastaví podle § 25 písm. h) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, takové řízení, aniž by byl povinen zkoumat zavinění na straně žadatele, tj. zda k neoprávněnému vstupu na území jiného státu ze strany žadatele o azyl došlo úmyslně nebo z nedbalosti.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2005, čj. 3 Azs 165/2004-54)

Věc: Claudia S. (Moldavská republika) proti Ministerstvu vnitra o udělení azylu, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 29. 4. 2002 zastavil podle § 25 písm. h) zákona o azylu řízení o udělení azylu, neboť žadatelka o azyl v průběhu správní-

ho řízení neoprávněně vstoupila na území jiného státu.

Žalobu, kterou žalobkyně proti rozhodnutí podala, zamítl rozsudkem ze dne 3. 3. 2004 Krajský soud v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci. Dospěl k závěru, že žalovaný měl k dispozici dostatek podkladů pro skutkový závěr, že žalobkyně dne 18. 4. 2002 nelegálně mimo hraniční přechod přešla společnou státní hranici mezi Českou republikou a Rakouskem. Skutkový stav pak žalovaný posoudil v souladu se zákonem. V souzené věci je totiž nerozhodné, zda žalobkyně vstoupila na území Rakouska omylem, protože zabloudila, či zda její tvrzení bylo účelové, jak předpokládal žalovaný.

Rozsudek napadla žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížností. V nesprávné interpretaci § 25 písm. h) zákona o azylu spatřovala naplnění důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Ze znění citovaného ustanovení stěžovatelka totiž dovodila, že pokud je důvodem pro zastavení řízení i pokus o neoprávněný vstup na území jiného státu, ke kterému nemůže dojít jinak než úmyslně, pak i samotný vstup na území cizího státu se musí uskutečnit úmyslně, aby bylo možno řízení podle uvedeného ustanovení zastavit. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka podle svého názoru prokázala, že ke vstupu na území jiného státu došlo omylem, má za to, že nenaplnila dispozici právní normy, podle níž bylo rozhodnuto o zastavení jejího azylového řízení.

Ze správního spisu vyplynulo, že stěžovatelka dne 18. 4. 2002 v 23.45 hodin překročila ilegálně hranici mezi Českou republikou a Rakouskem. V protokolu o podání vysvětlení stěžovatelka uvedla, že dne 16. 3. 2002 opustila spolu se svou kamarádkou svévolně Pobytové středis-

ko v Kostelci nad Orlicí. Od té doby pobývala na různých místech České republiky. Dne 17. 4. 2002 pak odjela vlakem do Vyššího Brodu. Po vystoupení z vlaku byla kontrolována hlídkou Policie České republiky. Po noci strávené na zastávce jela společně se dvěma dalšími osobami zpět vlakem směrem na železniční stanici Rybník. Tam vystoupili, a protože neměli peníze, šli stopovat auto, které by je odvezlo zpět do pobytového střediska. Protože jim však žádné auto nezastavilo, rozhodli se, že půjdou po kolejích směrem do Českých Budějovic, avšak spletli si směr a šli směrem ke státní hranici s Rakouskem. Bloudili celý den a v nočních hodinách je zadržela rakouská policie.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Podle § 25 písm. h) zákona o azylu se řízení o udělení azylu zastaví, jestliže žadatel o jeho udělení v průběhu řízení neoprávněně vstoupil na území jiného státu nebo se o neoprávněný vstup na území jiného státu pokusil.

Podle zjištění Nejvyššího správního soudu byly v daném případě skutečně dány důvody pro zastavení řízení podle § 25 písm. h) zákona o azylu. V předmětné věci není sporu o tom, že stěžovatelka vstoupila na území jiného státu, konkrétně Rakouska, a že se tak stalo neoprávněně, tj. mimo hraniční přechod a bez příslušného povolení. Tato skutková zjištění žalovaného, z nichž krajský soud vycházel, stěžovatelka ve své stížnosti žádným způsobem nezpochybuje. Namítá však, že tak neučinila úmyslně, a tedy že nebyly splněny podmínky pro zastavení řízení, neboť § 25 písm. h) zákona o azylu podle ní předpokládá úmyslný vstup na území cizího státu.

S takovou interpretací uvedeného ustanovení se však Nejvyšší správní soud neztotožňuje. Jestliže pro rozhodnutí o zastavení řízení podle citovaného ustanovení postačí zjištění neoprávněného vstupu na území jiného státu, pak z důvodu tohoto ustanovení nelze žádným způsobem dovozovat potřebu prokázat žadateli o azyl úmysl na toto území vstoupit. Neoprávněný vstup na území jiného státu jako podmínka pro zastavení správního řízení o udělení azylu je totiž vždy objektivní skutečností. Pro shledání její existence není třeba zkoumat zavinění na straně žadatele o azyl, tj. zda se tak stalo úmyslně nebo z nedbalosti. Je-li ve správním řízení o udělení azylu bezpečně zjištěno, že žadatel o azyl vstoupil na území jiného státu, není prostor pro zkoumání příčin, které k tomuto protiprávnímu aktu vedly, tedy zda tak žadatel o azyl učinil úmyslně, v důsledku své nedbalosti či zda se tak stalo zcela bez jeho zavinění. Tento závěr jednoznačně vyplývá z konstrukce citovaného ustanovení: Na něm nic nemění skutečnost, že pokus o neoprávněný vstup na území jiného státu, který je rovněž důvodem pro zastavení správního řízení, vyžaduje vždy úmysl. Ustanovení § 25 písm. h) zákona o azylu rozlišuje alternativním způsobem dva případy, kdy lze řízení zastavit, tj: neoprávněný vstup

na území jiného státu na straně jedné, a pokus o takový neoprávněný vstup na straně druhé. Oba případy je třeba zkoumat samostatně a podmínky nezbytné pro autoritativní zjištění jednoho z důvodů pro zastavení řízení nelze bez výslovné právní úpravy činit podmínkami zjištění důvodu druhého. Nejvyšší správní soud se tedy ztotožňuje se stěžovatelkou, že k pokusu o vstup na území jiného státu může dojít pouze úmyslně. To samé však neplatí o samotné skutečnosti již dokonaného vstupu na území jiného státu, u níž je z hlediska aplikace § 25 písm. h) zákona o azylu posouzení zavinění žadatele o azyl zcela irrelevantní.

Nejvyšší správní soud se tedy kloní k závěrům krajského soudu, podle kterých žalovaný nemá v případě objektivního zjištění, že žadatel o azyl překročil neoprávněně hranice jiného státu, možnost přihlídnout k důvodům, proč a za jakých okolností se tak stalo, neboť § 25 písm. h) zákona o azylu mu ukládá povinnost řízení v tomto případě zastavit. Postup žalovaného, jakož i právní úvahu krajského soudu, tedy Nejvyšší správní soud považuje za správné a odpovídající dikci § 25 písm. h) zákona o azylu.

(aš)