

SBÍRKA  
ROZHODNUTÍ  
NEJVYŠŠÍHO  
SPRÁVNÍHO  
SOUDU

4<sup>2007 / V. ročník / 25. 4. 2007</sup>

# OBSAH

## I. JUDIKÁTY

1107. Řízení před soudem: přezkum rozhodnutí o stanovení záloh ..... 285
1108. Řízení před soudem: pluralita správních rozhodnutí napadených jedinou žalobou ..... 287
1109. Řízení před soudem: nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu; nepřezkoumatelnost soudního rozhodnutí ..... 290
1110. Řízení před soudem: kompetenční vyluka  
Výkon trestu odnětí svobody:  
kázeňské tresty ..... 293
1111. Rozhodnutí správního orgánu: nicotnost  
Daňové řízení: doručování v případě konkursu ..... 297
1112. Rozhodnutí správního orgánu: náležitosti rozhodnutí o nepřijetí ke studiu ..... 300
1113. Řízení před soudem: kompetenční vyluka  
Daňové řízení: zamítnutí žádosti o přezkum ..... 304
1114. Daňové řízení: předběžná otázka platnosti smlouvy ..... 308
1115. Daňové řízení: doručování zástupci s omezenou plnou mocí ..... 311
1116. Daň z přidané hodnoty: nárok na odpočet daně; přijatá zdanitelná plnění ..... 314
1117. Státní občanství: zásada proporcionality při posuzování nesplnění podmínek pro udělení státního občanství ..... 317
1118. Rozhlasové a televizní vysílání: změna technických parametrů vysílání ..... 321
1119. Rozhlasové a televizní vysílání: náležitosti rozhodnutí o udělení licence ..... 325
1120. Veřejné zakázky: účastenství v řízení o přezkumu úkonů zadavatele ..... 328
1121. Veřejné zakázky: přezkum rozhodnutí zadavatele o výběru nejvhodnější nabídky ..... 332
1122. Doprava: povolení mezinárodní autobusové linky  
Správní řízení: účastenství v řízení ..... 335
1123. Doprava: označení silničního vozidla firmou (obchodním jménem) ..... 338
1124. Rozsah zákonného zmocnění k vydání prováděcího předpisu  
Námořní právo: provozování námořní plavby; provozování rekreační jachty ..... 339
1125. Azyl: přemístění žadatele o udělení azylu do jiného členského státu; odkladný účinek žaloby; přednostní aplikace práva Společenství ..... 344
1126. Kompetenční spory: soudní přezkum vyloučení člena spolku ..... 349
1127. Důchodové pojištění: rozhodování o žádosti o částečný invalidní důchod ..... 350
1128. Částečný invalidní důchod: podmínka potřebné doby pojištění ..... 352
1129. Veřejné zdravotní pojištění: pojistné jako pohledávka za konkursní podstatou; penále ..... 355
1130. Nemocenské pojištění zaměstnanců: peněžitá pomoc v mateřství; výkon zaměstnání  
Státní sociální podpora: rodičovský příspěvek ..... 358
1131. Advokacie: povinnost advokáta jednat v rámci rozsahu zastoupení ..... 362
1132. Ochranné známky: pojem spotřebitel ..... 365
1133. Ochranné známky: ochrana zeměpisného označení; označení vína obsahující zeměpisný údaj ..... 367
1134. Nepovolená a neoprávněná stavba ..... 372
1135. Stavební řízení: změna stavby stojící na cizím pozemku ..... 375

## II. PRÁVNÍ VĚTY BEZ ODŮVODNĚNÍ

1136. Azyl: k podmínkám doručování uložení ..... 377
1137. Řízení před soudem: podjatost soudce ..... 377
1138. Řízení před soudem: náležitosti žaloby ..... 377
1139. Správní řízení: oznámení o zahájení řízení ..... 378
1140. Důchodové pojištění: náhradní doba pojištění ..... 378
- Redakční poznámka* ..... 378

# I. JUDIKÁTY

1107

## Řízení před soudem: přezkum rozhodnutí o stanovení záloh

k § 67 odst. 5 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákona č. 255/1994 Sb. (v textu též „daňový řád“, „d. ř.“)

k § 46 odst. 1 písm. d), § 65 odst. 1, § 68 písm. e) a § 70 písm. a) soudního řádu správního

**Rozhodnutí o stanovení záloh jinak a rozhodnutí o zrušení povinnosti daň zálohovat (§ 67 odst. 5 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků) podléhají soudnímu přezkumu ve správním soudnictví.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2006, čj. 3 Afs 10/2003-106)

**Prejudikatura:** nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 49/04\*) a opačně č. 521/2005 Sb. NSS.

**Věc:** JUDr. Zdeněk K. proti Finančnímu ředitelství pro hlavní město Prahu o stanovení záloh na daň z příjmů fyzických osob jinak a o její posečkání, o kasační stížnosti žalobce.

Finanční úřad pro Prahu 4 rozhodnutím ze dne 26. 8. 1999 nevyhověl žalobcově žádosti o stanovení zálohy na daň z příjmů fyzických osob za II. čtvrtletí roku 1999 jinak a o její posečkání.

Finanční ředitelství pro hlavní město Prahu rozhodnutím ze dne 8. 6. 2000 odvolání žalobce zamítlo.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 28. 3. 2003 žalobu zamítl. V odůvodnění shledal žalobu přípustnou, neboť napadené rozhodnutí nespadá pod žádnou z kompetenčních výluk, a podléhá tak soudnímu přezkumu. Ve věci samé dospěl k závěru, že žaloba je nedůvodná.

Proti tomuto rozsudku soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost.

Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 25. 11. 2003, čj. 3 Afs 10/2003-54,\*\*) rozsudek městského soudu zrušil a žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. s tím, že rozhodnutí o stanovení záloh jinak není rozhodnutím přezkoumatelným ve správním soudnictví, neboť se jím nezasahuje do subjektivních práv žalobce [§ 68 písm. e), § 70 písm. a) s. ř. s.].

Tento rozsudek kasačního soudu následně k žalobcově ústavní stížnosti zrušil Ústavní soud (nález ze dne 16. 3. 2006, sp. zn. IV. ÚS 49/04), neboť jím bylo porušeno žalobcovo základní právo podle čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. V odůvodnění pak vyjádřil následující právní názor: „Z podstaty institutu zálohy na daň vyplývá, že tato záloha by měla, se zřetelem na daňovým poplatníkem prokázané skutečnosti, v zásadě přibližně odpovídat předpokládané budoucí daňové povinnosti, která má být zálohou ‚založena‘. Daňový poplatník by neměl být nucen ‚zálohovat‘ stát v rozsahu zjevně nepřiměřeném vůči předpokládané daňové povinnosti za dané zdaňovací období. Je přitom patrné, že existuje veřejné subjektivní právo poplatníka na to, aby zálohy na daň jím hrazené se pokud možno blížily předpokládané dani za dané období (V/c).

S ohledem na specifika přezkumu správního uvážením, daná mj. ohledem na princip dělby moci, správní soud u rozhodnutí vydaných podle § 67 odst. 5 zákona č. 337/1992 Sb. přezkoumává pouze, zda nevybočila z mezí a hledisek stanovených zákonem. Součástí

\*) Nález je dostupný na internetových stránkách ([www.judikatura.cz](http://www.judikatura.cz)) a v právním informačním systému ASPI.

\*\*\*) Publikováno pod č. 521/2005 Sb. NSS.

*přezkumu je i posouzení, zda správní uvážení je logickým vyústěním řádného hodnocení skutkových zjištění. Pokud byly výše uvedené podmínky splněny, soud nemůže ze stejných skutkových zjištění vyvodit jiné závěry. To také vylučuje, aby soudy přezkoumávaly účelnost napadeného rozhodnutí, resp. aby dokonce uvážení správního orgánu nahradily uvážením vlastním (V/d).“*

Nejvyšší správní soud vycházející z právního názoru Ústavního soudu rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

### Z odůvodnění:

Podle § 67 odst. 5 daňového řádu může správce daně v odůvodněných případech stanovit zálohy jinak, popřípadě zrušit povinnost daň zálohovat, a to i za celé zdaňovací období. Mechanismus stanovení záloh jinak tak spočívá v kombinaci neurčitosti právního pojmu „*odůvodněný případ*“ a správního uvážení, které je vlastním rozhodnutím správce daně a je vyjádřeno slovy „*může... stanovit zálohy jinak*“. Míra volnosti rozhodování správce daně je tak v daném případě omezena zmíněným neurčitým právním pojmem a dále zákazem libovůle, jenž pro orgány veřejné moci vyplývá obecně z ústavně zakotvených náležitostí demokratického a právního státu.

Dotčený neurčitý právní pojem, jehož obsah si musí správní orgán v každém konkrétním případě vyhodnotit, v souzené věci tedy „*odůvodněnost*“ případu, je nutno interpretovat zejména s ohledem na podstatu institutu zálohy na daň, z níž, jak konstatoval Ústavní soud, vyplývá předpoklad přibližné shody zálohy s budoucí daňovou povinností a s tím související přiměřenosti výše zálohy. „*Odůvodněnost*“ případu zároveň implikuje povinnost žadatele prokázat tvrzení, na nichž svou žádost postavil. Tomu pak odpovídá povinnost správce daně přezkoumat a vyhodnotit pádnost snesených argumentů a průkaznost předložených důkazů.

Jak vyplynulo ze správního spisu, žalobce ještě před splatností zálohy daně z příjmů fyzických osob za II. čtvrtletí roku 1999 požádal o úpravu této zálohy. Tuto žádost řádně odů-

vodnil a doložil přehledem peněžního deníku za uplynulou část zdaňovacího období. Správce daně prvního stupně žádosti nevyhověl, žalovaný odvolací orgán zamítl žalobcovu odvolání s tím, že zcela logicky a v souladu se zákonem dochází k disproporcii mezi výší příjmů dosahovaných v běžném zdaňovacím období a výší záloh plynoucí podle zákona z hospodářského výsledku minulého zdaňovacího období. Dodal, že zájem žalobce není chráněn právem, a je tak zcela na uvážení správce daně, jak o žádosti rozhodne. K zaplacení daňových povinností v zákonné výši při předem známé lhůtě splatnosti stačilo odvolateli odložit část osobní spotřeby. S těmito závěry se pak ztotožnil též městský soud.

Z uvedeného je však zřejmé, že se správní orgány ani městský soud správně nevyopádaly s konkrétním obsahem neurčitosti právního pojmu - odůvodněnosti případu - ve smyslu výše naznačeném. Žalobcem předložený přehled peněžního deníku přitom obsahoval základní nástin výše aktuálních daňově uplatnitelných výdajů, dani podléhajících příjmů a z toho vyplývajících základů daně. Žalovaný a následně ani městský soud se však žalobcem doloženým výsledkem hospodaření za předmětné období nijak nezabývali, zejména pak nechali bez povšimnutí zjevnou nepřiměřenost (*in concreto*: trojnásobek) výše daně vyplývajících z hospodářského výsledku za II. čtvrtletí roku 1999 ve vztahu k zákonem stanovené výši zálohy.

Žalovaný tedy nerozporoval žalobcem předložené údaje (přitom mu nic nebránilo vyzvat žalobce k upřesnění případných nejasností), z takto zjištěného skutkového stavu však vyvodil nelogický závěr, jímž překročil zákonem stanovenou mez správního uvážení, spočívající v nepřijatelnosti zjevně nepřiměřeného rozsahu výše zálohy vůči předpokládané daňové povinnosti za danou část zdaňovacího období.

Nutno podotknout, že odvolací orgán v době svého rozhodování již znal výši žalobcovy daňové povinnosti za zdaňovací období roku 1999, a mohl k ní tak v souladu s § 50 odst. 3 daňového řádu přihlídnout.

Městský soud pak pochybil, když neshledal překročení mezi správního uvážení žalovaným.

## Řízení před soudem: pluralita správních rozhodnutí napadených jedinou žalobou

k § 103 odst. 1 písm. d) soudního řádu správního

Není vyloučeno, aby se žalobce jednou žalobou domáhal přezkumu několika správních rozhodnutí. Jestliže rozhodnutím krajského soudu nebyl vyčerpán celý žalobní petit, neboť nebylo rozhodnuto ve vztahu ke všem správním rozhodnutím, která žalobkyně podanou žalobou napadly, je postup krajského soudu stížen vadou, která měla za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2006, čj. 7 As 11/2005-149)

**Věc:** a) Mateřská škola J. a b) nezletilá Monika D. proti Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy o vyřazení ze sítě předškolních zařízení, o kasační stížnosti žalobkyň.

Krajský úřad Libereckého kraje rozhodnutím ze dne 4. 2. 2004 vyřadil Mateřskou školu J. ze sítě předškolních zařízení. Odvolání žalobkyň žalovaný zamítl 15. 4. 2004.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 2. 7. 2004 jednak zrušil rozhodnutí ministerstva, jednak odmítl žalobu nezletilé žalobkyně b), jednak vyslovil, že další nezletilé osoby přesně ve výroku specifikované nejsou osobami zúčastněnými na řízení. V důvodech uvedl, že odůvodnění správního rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, neboť vychází z ničím nepodloženého předpokladu o tom, že vše, co mělo být posouzeno, posoudil krajský úřad, aniž by z odůvodnění rozhodnutí krajského úřadu bylo zřejmé, že tyto okolnosti byly posuzovány. Z odůvodnění napadeného správního rozhodnutí nevyplývá, z jakých podkladů ministerstvo vycházelo, jakými úvahami se řídilo při hodnocení všech rozhodných skutečností, a nelze proto jednoznačně učinit závěr o tom, že byly zjištěny všechny skutečnosti a ty byly posouzeny v souladu se zákonem. V případě žalobkyně b) dospěl městský soud k závěru, že není osobou oprávněnou k podání žaloby, neboť jí nesvědčí žádné subjektivní veřejné právo navštěvovat konkrétní mateřskou školu. Napadeným správním rozhodnutím nebyla žalobkyně b) bezprostředně zkrácena na svém právu docházky do předškolního zařízení. Toto rozhodnutí nezakládá, nemění, neruší ani závazně neurčuje její subjektivní

práva. Nezletilí žáci žalobkyně a) nespĺňují předpoklady, které zákon stanoví pro příznání postavení osoby zúčastněné na řízení, neboť vydáním napadeného správního rozhodnutí či jeho zrušením nebyli přímo dotčeni na svých právech a povinnostech týkajících se docházky do předškolního zařízení: nesvědčí jim totiž veřejné subjektivní právo navštěvovat konkrétní mateřskou školu. Závěrem městský soud uvedl, že se nezabýval namítanou nezákonností souhlasu krajského úřadu ze dne 6. 11. 2003, protože byl vydán v rámci řízení o zrušení stěžovatelky a), a rozhodnutí o jejím zrušení není předmětem podané žaloby. Napadené správní rozhodnutí je rozhodnutím o vyřazení žalobkyně a) ze sítě škol, předškolních zařízení a školských zařízení, které bylo vydáno v samostatném řízení, odlišném od řízení o zrušení žalobkyně a). Nelze jej proto přezkoumat ve smyslu § 75 odst. 2 s. ř. s. jako závazný podklad přezkoumávaného rozhodnutí.

Proti tomuto rozsudku podaly žalobkyně (stěžovatelky) kasační stížnost, v níž stěžovatelka b) vyjádřila nesouhlas se závěrem městského soudu, pokud jde o její aktivní legiti-maci, neboť její právo navštěvovat konkrétní mateřskou školu se odvíjí od rozhodnutí ředitele této konkrétní mateřské školy o zařazení dítěte do předškolního zařízení učiněného podle § 3 odst. 2 písm. c) zákona o státní správě a samosprávě ve školství. Toto rozhodnutí ředitele konkrétní mateřské školy však v žád-

ném případě nezakládá právo dítěte navštěvovat z titulu takového rozhodnutí jinou mateřskou školu. Vyřazením stěžovatelky a) ze sítě předškolních zařízení by tak bylo dotčeno právo na její docházku do předškolního zařízení, založené jí rozhodnutím ředitelky této mateřské školy, a s ohledem na nedostatek míst v ostatních mateřských školách i na docházku do předškolního zařízení vůbec, což je v rozporu s čl. 3 ve spojení s čl. 29 bodem 1 písm. a) Úmluvy o právech dítěte a s § 4 odst. 1 vyhlášky č. 35/1992 Sb. Stěžovatelka b) vyjádřila také nesouhlas s výrokem, že ostatní žáci školy nejsou osobami zúčastněnými na řízení. Obě stěžovatelky dále namítaly, že městský soud rozhodl pouze o zrušení rozhodnutí ministerstva jako odvolacího orgánu, byť u rozhodnutí krajského úřadu jde o stejný druh nezákonnosti jako u rozhodnutí ministerstva. Jestliže tedy podle názoru městského soudu trpí rozhodnutí krajského úřadu stejnou vadou způsobující jeho nepřezkoumatelnost a nezákonnost jako rozhodnutí ministerstva, pak je namístě, aby i takové rozhodnutí bylo odstraněno již v rámci přezkumu před správním soudem. Nesouhlas vyjádřily stěžovatelky také s konstatováním městského soudu, že souhlas krajského úřadu ze dne 6. 11. 2003 nebyl závazným podkladem napadeného rozhodnutí ministerstva. Řízení o vyřazení stěžovatelky a) ze sítě předškolních zařízení vedené z podnětu zřizovatele podle § 13c odst. 1 písm. a) zákona o státní správě a samosprávě ve školství by nebylo možné zahájit bez žádosti zřizovatele. Aby k takové žádosti zřizovatel (obec) mohl přikročit, musel nejprve rozhodnout o zrušení stěžovatelky a) jako příspěvkové organizace. K tomu však podle § 14 odst. 2 citovaného zákona potřebuje souhlas krajského úřadu. Předmětný souhlas proto není jen formalitou, ale před jeho udělením musí krajský úřad zhodnotit, zda je zrušení mateřské školy, k němuž dává souhlas, ve prospěch rozvoje sítě předškolních zařízení v dané lokalitě. I tento souhlas krajského úřadu má mít obdobné náležitosti jako správní rozhodnutí, tj. náležitosti podle § 3 odst. 4 spr. ř., který je nutno aplikovat podle čl. 2 odst. 3 Ústavy. Z napadeného souhlasu však nelze vyčíst, co vedlo

krajský úřad k udělení souhlasu se zrušením stěžovatelky a). Bez tohoto souhlasu by nemohla obec přikročit ke zrušení stěžovatelky a), a domáhat se tak jejího vyřazení ze sítě předškolních zařízení. Navíc tento souhlas nebyl stěžovatelkám nikdy obcí ani krajským úřadem doručen. Není proti němu jiná možná obrana formou opravných prostředků ve správním řízení, a je tedy namístě odstranit takový nezákonný správní akt alespoň v řízení před správním soudem, což umožňuje § 75 odst. 2 s. ř. s. Za nesprávné stěžovatelky také považují, že ve výrokové části napadeného rozsudku není vyčerpán celý žalobní petit, tj. nebylo rozhodnuto o všech třech správních rozhodnutích. V doplnění kasační stížnosti stěžovatelky uvedly, že souhlas krajského úřadu ze dne 6. 11. 2003 byl závazným podkladem pro přezkoumávaná rozhodnutí krajského úřadu i ministerstva. Tento souhlas je úkonem správního orgánu tak, jak to má na mysli § 75 odst. 2 s. ř. s., neboť tímto souhlasem byla otevřena podle § 14 odst. 2 zákona o státní správě a samosprávě ve školství možnost pro obec jako zřizovatele, aby v rámci samostatné působnosti mohla přistoupit k rozhodnutí o zrušení stěžovatelky a) jako předškolního zařízení. Protože v případě předškolních zařízení dochází k ingerenci státní správy do samosprávy obcí, pokud jsou zřizovateli předškolních zařízení nebo škol, nelze souhlas krajského úřadu podle § 14 odst. 2 zákona o státní správě a samosprávě ve školství vykládat odtrženě od řízení o vyřazení mateřské školky ze sítě předškolních zařízení podle § 13c citovaného zákona, jak to učinil městský soud. Toto speciální ustanovení upravuje zánik příspěvkových organizací, které mají statut školy, předškolního nebo školního zařízení, tzn. až vyřazením stěžovatelky a) jako příspěvkové organizace se statutem předškolního zařízení ze školské sítě dochází k jejímu zániku, a nikoli tedy jejím zrušením ze strany zřizovatele. Řízení podle § 13a až 13c zákona o státní správě a samosprávě ve školství o zařazení či vyřazení předškolního zařízení ze školské sítě má tak konstitutivní účinky, tj. rozhodnutím orgánu státní správy se završuje vznik či zánik právnických osob v postavení příspěvkových

organizací se statutem předškolních zařízení či škol. Proto stěžovatelky navrhly, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek ve výrocích o odmítnutí žaloby stěžovatelky b) a o určení, že nezletilí uvedení ve výčtu ve čtvrtém odstavci nejsou osobami zúčastněnými na řízení, jakož i ve výrocích, z nichž Nejvyšší správní soud dovodí, že jimi byla zamítnuta žaloba na zrušení rozhodnutí krajského úřadu ze dne 4. 2. 2004, jakož i souhlasu krajského úřadu ze dne 6. 11. 2003, zrušil a v tomto rozsahu věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc tomuto soudu vrátil k dalšímu řízení.

### Z odůvodnění:

První stížní důvod, v němž stěžovatelka b) vyjádřila nesouhlas s názorem městského soudu, pokud jde o její aktivní legitimaci k podání žaloby, je podle názoru Nejvyššího správního soudu nedůvodný. Závěr městského soudu, že stěžovatelka b) není osobou oprávněnou k podání žaloby, neboť jí nesvědčí žádné subjektivní veřejné právo navštěvovat konkrétní mateřskou školu, a napadené správní rozhodnutí tudíž nezakládá, nemění, neruší ani závazně neurčuje její subjektivní práva, je věcně správný a v souladu se zákonem. Ze žádného obecně závazného právního předpisu nelze dovodit právo dítěte na docházku do předškolního zařízení. Nevyplyvá to ani z ustanovení § 4 odst. 1 vyhl. č. 35/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů, které upravuje počet dětí v mateřské škole, a ani z čl. 3 ve spojení s čl. 29 bod 1 písm. a) Úmluvy o právech dítěte, jak je na ně poukazováno v kasační stížnosti. O zařazení dětí do předškolního zařízení rozhoduje podle § 3 odst. 2 písm. c) zákona o státní správě a samosprávě ve školství ředitel, pokud počet přihlášených dětí nepřesahuje počet dětí, které lze přijmout. Toto rozhodnutí ředitele je individuálním správním aktem a nelze z něj vyvozovat vznik veřejného subjektivního práva.

Stěžovatelka b) sice také vyjádřila nesouhlas s výrokem, v němž je vysloveno, že přesně určené nezletilé děti nejsou osobami zú-

částněnými na řízení, ale tento svůj nesouhlas nijak nezdůvodnila, takže v tomto rozsahu Nejvyšší správní soud nemohl napadený rozsudek přezkoumat. V této souvislosti však považuje Nejvyšší správní soud za nutné poukázat na ustanovení § 34 odst. 4 s. ř. s., které upravuje procesní postup soudu v případě, kdy se někdo domáhá postavení osoby zúčastněné na řízení a přitom pro to nespĺňuje podmínky. Osobou zúčastněnou na řízení se může stát pouze osoba, která napĺňuje materiální znaky specifikované v § 34 odst. 1 s. ř. s. Teprve však výslovným oznámením vůči soudu, že bude v řízení uplatňovat svá práva, se tato osoba stává osobou zúčastněnou na řízení s právy uvedenými v odst. 3 citovaného ustanovení. Pokud městský soud osoby označené v žalobě nevyrozuměl ve smyslu § 34 odst. 2 s. ř. s. a pouze v rozsudku ve věci samé vyslovil, že nejsou zúčastněnými osobami, byla jim v řízení před městským soudem odepřena možnost uplatnit procesní práva. Tato otázka nemůže být v žádném případě řešena teprve v rozhodnutí, jímž se řízení končí, jak tomu bylo v daném případě.

Rovněž další stížní bod, v němž je stěžovatelkami namítáno, že městský soud měl rozhodnout i o zrušení rozhodnutí krajského úřadu jako správního orgánu I. stupně, neboť vykazuje stejný druh nezákonnosti jako rozhodnutí ministerstva, je nedůvodný. Podle § 78 odst. 3 s. ř. s. zrušuje-li soud rozhodnutí, může podle okolností zrušit i rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně, které mu předcházelo. Je však plně na úvaze krajského soudu, zda posoudí, že v daném případě existují okolnosti, které odůvodňují i zrušení rozhodnutí, které napadenému rozhodnutí předcházelo. I v případě, že se žalobce domáhá zrušení správních rozhodnutí vydaných správními orgány obou stupňů, je zcela na úvaze soudu, zda tomuto návrhu vyhoví či nikoliv.

Důvodný je poslední stížní bod, v němž stěžovatelky namítaly, že napadeným rozsudkem městského soudu nebyl vyčerpán celý žalobní petit, neboť nebylo rozhodnuto ve vztahu ke všem třem správním rozhodnutím, která stěžovatelky podanou žalobou napadly. Stěžovatelky se podanou žalobou domáhaly,

aby městský soud přezkoumal i rozhodnutí ze dne 6. 11. 2003, kterým krajský úřad vyjádřil svůj souhlas se zrušením stěžovatelky a). O tomto návrhu městský soud nerozhodl a pouze v odůvodnění rozsudku uvedl, proč se nezabýval namítanou nezákonností předmětného rozhodnutí. Rozsah přezkumu je ve správním soudnictví vymezen žalobními body formulovanými v žalobě, přičemž není vyloučeno, aby se žalobce jednou žalobou domáhal přezkumu několika správních rozhodnutí. Žalobce určuje ve svém návrhu předmět

řízení, kterým je soud vázán, a pokud vydává rozhodnutí, musí ve výroku rozhodnout o celém předmětu řízení. Postup soudu je tak stížen vadou, která měla za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Stejně vadný je i následný postup městského soudu, který poté, kdy bylo řízení o žalobě pravomocně skončeno, rozhodl usnesením ze dne 20. 10. 2004 o vyloučení řízení o žalobě proti rozhodnutí krajského úřadu ze dne 6. 11. 2003 k samostatnému řízení a rozhodnutí.

## 1109

### Řízení před soudem: nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu; nepřezkoumatelnost soudního rozhodnutí

k § 59 odst. 2 správního řádu (č. 71/1967 Sb.) \*)

k § 76 odst. 1 písm. a) a § 103 odst. 1 písm. d) soudního řádu správního

**I. Podle požadavků kladených § 59 odst. 2 správního řádu (č. 71/1967 Sb.) na výrokovou část rozhodnutí odvolacích správních orgánů je rozhodnutí ve druhém stupni nepřezkoumatelné, pokud v něm není výslovně vyjádřeno nebo alespoň způsobem nezbuzujícím pochybnosti vysloveno, jakým způsobem odvolací správní orgán naložil s přezkoumávaným rozhodnutím jako celkem a jeho případnými jednotlivými výroky.**

**II. Nejvyšší správní soud nemůže při své přezkumné činnosti akceptovat odůvodnění rozhodnutí krajského soudu spočívající v doslovných citacích právních předpisů, aniž by tyto citace byly bez dalšího rozvedeny, doplněny, vyloženy a aplikovány na konkrétní projednávaný případ.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2007, čj. 3 As 60/2006-46)*

**Prejudikatura:** ad. I. srov. č. 5/2003 Sb. NSS a č. 462/2005 Sb. NSS.

**Věc:** Jiří D. proti Krajskému úřadu Moravskoslezského kraje o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalovaného.

Rozhodnutím Městského úřadu Český Těšín, odboru živnostenského a dopravy, byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu podle § 22 odst. 1 písm. c) zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích (dále též „přestupkový zákon“), za což mu byla uložena pokuta ve výši 3500 Kč, vysloven zákaz činnosti řízení motorových vozidel na dobu osmi měsíců od právní moci rozhodnutí a povinnost nahradit náklady řízení.

Na základě žalobcova odvolání žalovaný rozhodnutí správního orgánu I. stupně ve smyslu § 59 odst. 2 správního řádu změnil svým rozhodnutím ze dne 29. 9. 2005. Žalovaný nevyhověl návrhu žalobce na případně zrušení či snížení sankce zákazu činnosti a ve výroku odvolacího rozhodnutí toliko částečně změnil a doplnil napadené rozhodnutí správního orgánu I. stupně tak, že do výroku rozhodnutí správního orgánu I. stupně „se za ustanovení § 5 odst. 1 písm. b) zákona

\*) S účinností od 1. 1. 2006 nahrazen zákonem č. 500/2004 Sb., správním řádem.



č. 361/2000 Sb. ukládá ustanovení § 47 odst. 2 písm. a) zákona č. 361/2000 Sb.“, s tím, že „ostatní části výroku a odůvodnění rozhodnutí zůstávají beze změny“. Žalovaný své rozhodnutí odůvodnil poukazem na již v řízení před správním orgánem I. stupně zjištěné zaviněné porušení právní povinnosti podle § 22 odst. 1 písm. c) přestupkového zákona pro porušení § 4 písm. a), b), § 5 odst. 1 písm. b), § 47 odst. 2 písm. a) a § 47 odst. 4 písm. a), b), c) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (dále též „zákon č. 361/2000 Sb.“), a měl tak za prokázané, že se žalobce dopustil shora uvedeného zaviněného protiprávního jednání. Žalovaný dále uvedl, že správní orgán prvního stupně postupoval při ukládání druhu a výše správní sankce v souladu s právními předpisy, sankce má preventivní i represivní účinky. Posoudil rovněž, zda při úvaze o sankci správní orgán I. stupně dostatečně hodnotil a přihlédl ke kritériím uvedeným v § 12 odst. 2 přestupkového zákona. Žalovaný se proto plně ztotožnil se skutkovými i právními závěry správního orgánu prvního stupně, které však dílčím způsobem doplnil o kvalifikaci podle § 47 odst. 2 písm. a) zákona č. 361/2000 Sb., a souhlasil s uloženými sankcemi co do druhu a výše.

Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou, ve které zejména namítal, že skutkový závěr žalovaného i správního orgánu I. stupně nemá oporu v provedeném dokazování; dopravní nehody byly zaviněny z jeho strany toliko z nevědomé nedbalosti a při určování sankce zákazu činnosti nebyl respektován § 12 odst. 1 přestupkového zákona.

Krajský soud v Ostravě svým rozsudkem ze dne 16. 5. 2006 rozhodnutí žalovaného zrušil pro vady řízení a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Soud vycházel při rozhodování o žalobě z rozhodnutí žalovaného a shledal jej z hlediska obsažených výroků a požadavků kladených správním řádem na rozhodnutí odvolacího orgánu za nepřezkoumatelné. Soud argumentoval § 59 odst. 2 správního řádu, podle něhož se žalovaný dopustil vady řízení, neboť měl rozhodnutí správního orgánu I. stupně toliko změnit nebo zrušit, jinak

odvolání zamítnout a rozhodnutí potvrdit, a podle názoru soudu nelze z tohoto ustanovení dovodit, že odvolací orgán může rozhodnout tak, že ponechává výrok napadeného rozhodnutí správního orgánu I. stupně beze změny. Rozhodnutí žalovaného trpí vadou řízení, která má za následek nepřezkoumatelnost výroku rozhodnutí žalovaného a činí jej nesrozumitelným.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost, v níž vycházel z důvodu nezákonnosti pramenící z nedostatku důvodů pro rozhodnutí soudu ke zrušení napadeného rozhodnutí. Žalobou napadené rozhodnutí podle stěžovatele netrpělo vadou řízení způsobující jeho nepřezkoumatelnost. Stěžovatel k tomu uvedl, že jím provedená změna rozhodnutí správního orgánu I. stupně a následná věta, že „ostatní části výroku a odůvodnění rozhodnutí zůstávají beze změny“ měla pouze zdůraznit, že se změna nevztahuje ke konkrétním pasážím v přezkoumávaném rozhodnutí. Nejednalo se o samotný výrok o právech a povinnostech a o větu, která je nezávislá na výroku o změně rozhodnutí, nýbrž že měla pouze představovat jasnější a přesnější vymezení způsobu změny výroku ve smyslu § 59 odst. 2 správního řádu.

Žalobce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti označil kasační stížnost za zcela nedůvodnou a ztotožnil se se závěry krajského soudu v tom, že napadené rozhodnutí je nesrozumitelné, neboť nelze seznat, jak vlastně stěžovatel rozhodl.

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

### Z odůvodnění:

(...) Nesrozumitelným, a tudíž ve svém důsledku i nepřezkoumatelným, byl shledán rozsudek krajského soudu v jeho části odůvodnění. Podle § 157 odst. 2 o. s. ř., použitého přiměřeně podle § 64 s. ř. s., je soud v odůvodnění povinen uvést, čeho se žalobce domáhal a z jakých důvodů a jak se ve věci vyjádřil žalovaný, stručně a jasně vyložit, které

skutečnosti má prokázány a které nikoli, o které důkazy opřel svá skutková zjištění a jakými úvahami se při hodnocení důkazů řídil, proč neprovedl další důkazy, jaký učinil závěr o skutkovém stavu a jak věc posoudil po právní stránce. Přitom, což Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, má soud dbát o to, aby odůvodnění rozsudku bylo přesvědčivé. V těchto zákonných požadavcích krajský soud v souzené věci pochybil, neboť blíže a podrobněji neuvedl, v čem spatřuje nepřezkoumatelnost žalobou napadeného rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud nemůže při své přezkoumávací činnosti akceptovat odůvodnění rozhodnutí spočívající v doslovných citacích právních předpisů, aniž by tyto citace byly bez dalšího rozvedeny, doplněny, vyloženy a aplikovány na konkrétní projednávaný případ. Krajský soud podrobně neuvedl, v čem je jím zrušované rozhodnutí stěžovatele nepřezkoumatelné, čímž se samo jeho rozhodnutí stalo nepřezkoumatelným. Nejvyšší správní soud nemůže ponechat bez následků nepřezkoumatelný rozsudek, který sám vyslovuje nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu. Nepřezkoumatelným způsobem nelze rozhodnout o nepřezkoumatelnosti. Právní názor soudu navazující na citaci právních předpisů v rozsudku krajského soudu je podle Nejvyššího správního soudu sám o sobě nesrozumitelný. Krajskému soudu lze tedy vytknout, že porušil povinnost uvést, jak věc posoudil po právní stránce, a to právě pokud jde o požadavek přesvědčivosti. Při bližším zkoumání totiž odůvodnění rozsudku může vést k nesprávnému závěru, že odvolací správní orgány mohou při své činnosti ve smyslu § 59 odst. 2 správního řádu toliko napadené prvostupňové rozhodnutí jako celek potvrdit zamítnutím odvolání, nebo je jako celek zrušit, nebo je jako celek změnit, přičemž jiný postup by podle tvrzení soudu nebyl, při jeho nedostatečném výkladu správního řádu, přípustný a možný. Takový závěr by byl navíc i zcela nepřípustný a odporující judikatuře správních soudů i rozhodovací praxi správních orgánů. Podle právního názoru Nejvyššího správního soudu je odvolací správní orgán oprávněn ve smyslu § 59 odst. 2 správního řádu, shledá-li pro to patřičné důvody, napadené

rozhodnutí změnit nebo zrušit, jinak odvolání zamítnout a rozhodnutí potvrdit. Zde je třeba podotknout, že taková změna nebo i zrušení se může vztahovat vůči celému rozhodnutí (resp. všem jeho jednotlivým výrokům), nebo jen k jeho jednotlivým výrokovým částem. V takovém případě je však nezbytně nutné postupovat s ohledem na § 59 odst. 2 správního řádu *in fine* tak, že ob stojí-li část výroku u odvolacího orgánu, ve zbylém rozsahu se odvolání zamítá a rozhodnutí se tím potvrzuje. Má-li správní rozhodnutí více výroků, je třeba řádně uvést, jak odvolací správní orgán naložil se všemi jednotlivými výroky, které zrušil či změnil, a které naopak potvrdil zamítnutím odvolání.

Nejvyšší správní soud je však, při nedostatku výslovné právní úpravy ve správním řádu, ochoten akceptovat i výrok odvolacích správních orgánů při vyslovení částečné změny výroku, že ve zbylém rozsahu je napadené a přezkoumávané rozhodnutí „*ponecháno beze změny*“, či obdobné výroky, lze-li však beze všech pochybností dovodit, jak bylo naloženo s napadeným rozhodnutím jako celkem a všemi jeho případnými jednotlivými výroky. Výslovně však tuto dosud mnohdy problematickou správní praxi řeší s účinností od 1. 1. 2006 zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, podle jehož § 90 odst. 1 písm. c) odvolací správní orgán, dojde-li k závěru, že napadené rozhodnutí je vadné, buď z důvodů věcné nesprávnosti nebo i ze širšího důvodu nezákonnosti, „*napadené rozhodnutí nebo jeho část změnit*“. Částečná změna rozhodnutí správního orgánu je pak výslovně řešena v § 90 odst. 5 *in fine* téhož zákona tak, že dojde-li ke zrušení nebo změně rozhodnutí jen v jeho části, ve zbytku je povinen odvolací správní orgán napadené rozhodnutí potvrdit. Nejvyšší správní soud odkazem na novou právní úpravu jen deklaruje, že takový postup měl být aplikován i za předcházející právní úpravy dané zákonem č. 71/1967 Sb., a tato výslovná právní úprava nepředstavuje tudíž žádnou novinku vztahující se k přezkoumávací činnosti odvolacích správních orgánů. Obdobný postup by měl být aplikován i v případě částečného zrušení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, kdy ve zbytku by mělo být napadené rozhodnutí potvrzeno.

## 1110

## Řízení před soudem: kompetenční vyluka Výkon trestu odnětí svobody: kázeňské tresty

k čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod [vyhlášena sdělením Ministerstva zahraničních věcí pod č. 209/1992 Sb. (v textu též „Úmluva“)]

k čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (v textu též „Listina“)

k § 76 odst. 6 zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých souvisejících zákonů (v textu též „zákon o výkonu trestu odnětí svobody“)

k § 70 písm. f) soudního řádu správního

**Vyluka kázeňských trestů ze soudního přezkumu podle § 76 odst. 6 zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých souvisejících zákonů, není v rozporu s ústavním pořádkem České republiky.**

(Podle usnesení Městského soudu v Praze ze dne 19. 10. 2006, čj. 10 Ca 10/2005-39)

**Prejudikatura:** srov. nálezy Ústavního soudu č. 291/1999 Sb., č. 52/2001 Sb., rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Lauko proti Slovensku* (Přehled rozsudků Evropského soudu pro lidská práva č. 1/1999, str. 1) a ve věci *Ezeh a Connors proti Spojenému království* (Přehled rozsudků Evropského soudu pro lidská práva č. 6/2003, str. 297).

**Věc:** Albert Ž. proti 1) Ministerstvu spravedlnosti, 2) Vězeňské službě České republiky, o uložení kázeňského trestu.

Žalovaný ad 2) dne 26. 8. 2004 na základě § 46 odst. 3 písm. a) zákona o výkonu trestu odnětí svobody uložil žalobci jako kázeňský trest důtku, neboť dne 19. 8. 2004 bylo na jeho cele zjištěno vysazené okno, přičemž žalobce se dle záznamu o kázeňském přestupku doznal, že okno vysadil. Tímto jednáním měl porušit § 28 odst. 1 zákona o výkonu trestu odnětí svobody.

Stížnost žalobce proti tomuto rozhodnutí žalovaný ad 2) dne 30. 8. 2004 zamítl jako neodůvodněnou.

Žalobce se žalobou ze dne 12. 10. 2004 domáhal ochrany proti nečinnosti žalovaného ad 1) ve věci stížnosti žalobce ze dne 2. 9. 2004 na porušování právních předpisů ze strany civilních zaměstnanců i příslušníků žalovaného ad 2) ve věznici Plzeň – Bory při ukládání kázeňských trestů; navrhoval zejména, aby soud uložil žalovanému ad 1) vydat rozhodnutí o této stížnosti. Žalobce se dále na základě upřesněného petitu žaloby domáhal zrušení shora uvedeného rozhodnutí žalovaného ad 2), kterým byla zamítnuta jeho stížnost proti uložení kázeňského trestu. Ža-

lobce se domáhal též přezkoumání rozhodnutí žalovaného ad 2) o uložení kázeňského trestu ze dne 19. 8. 2004; z obsahu původní žaloby je však zřejmé, že tohoto dne žalovaný ad 2) žádný kázeňský trest žalobci neuložil. Byl pouze pořízen záznam o kázeňském přestupku, jenž se stal podkladem pro výše uvedené rozhodnutí o uložení kázeňského trestu ze dne 26. 8. 2004. Žalobce původní žalobu označil též jako žalobu na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánů, dle upřesněného petitu žaloby však navrhoval pouze rozhodnutí soudu ve věci ochrany před nečinností žalovaného ad 1) a ve věci návrhu na zrušení rozhodnutí žalovaného ad 2). Jak žalobce dále konstatoval, není v rozhodnutí o uložení kázeňského trestu vůbec specifikována subjektivní stránka spáchaného přestupku. Nikdy mu nebyl vydán příkaz, který by se týkal zákazu větrání a takový případný příkaz by byl navíc nezákonný, neboť zákon o výkonu trestu odnětí svobody takovou povinnost neupravuje. V rozhodnutí ze dne 30. 8. 2004, jímž žalovaný ad 2) zamítl stížnost žalobce, se žalovaný ad 2) řádně nevypořádal s uplatněnými námitkami a své rozhod-

nutí dostatečně neodůvodnil, přičemž žalobce ani neobdržel písemné vyřízení své stížnosti.

Městský soud v Praze žalobu v části, v níž se žalobce domáhal ochrany proti nečinnosti žalovaného ad 1), vyloučil k samostatnému řízení; v části, v níž se žalobce domáhal přezkoumání rozhodnutí žalovaného ad 2), žalobu odmítl.

### Z odůvodnění:

(...) Dále soud konstatuje, že na základě § 76 odst. 6 zákona o výkonu trestu odnětí svobody jsou rozhodnutí Vězeňské služby České republiky vydaná v kázeňském řízení, s výjimkou kázeňského trestu propadnutí věci a rozhodnutí o zabrání věci, ze soudního přezkumu vyloučena. Jedná se tedy o kompetenční vyluku ve smyslu výše uvedených ustanovení soudního řádu správního, a soud tudíž učinil závěr, že žalobou napadené rozhodnutí je ze soudního přezkumu ve správním soudnictví vyloučeno.

K opačnému závěru by soud mohl dojít pouze tehdy, pokud by shledal aplikaci zákonné vyluky ze soudního přezkumu v předmětné věci v rozporu s ústavním pořádkem. V takovém případě by soud musel podle § 48 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a v souladu s čl. 95 odst. 2 Ústavy ČR přerušit řízení a podat návrh Ústavnímu soudu na zrušení citovaného ustanovení zákona o výkonu trestu odnětí svobody.

Podle čl. 36 odst. 2 věty druhé Listiny základních práv a svobod nesmí být z pravomoci soudu vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkající se základních práv a svobod podle Listiny. Podle názoru soudu však v předmětné věci základní práva a svobody žalobce nemohly být kázeňským trestem důtky dotčeny. Trestem důtky nebylo zasazeno do žalobcova práva na osobní svobodu podle čl. 8 Listiny. Osobní svoboda žalobce již navíc byla omezena rozsudkem soudu činným v trestním řízení. Nelze ani hovořit o tom, že by žalobce samotným uložením předmětného kázeňského trestu mohl být podroben mučení, nelidskému nebo ponižujícímu zacházení nebo trestu ve smyslu čl. 7, odst. 2 Listiny.

K zásahu do tohoto práva by mohlo dojít pouze při výkonu některého z dalších kázeň-

ských trestů upravených v § 46 odst. 3 zákona o výkonu trestu odnětí svobody, to se však již netýká přezkumu samotných rozhodnutí o jejich uložení. Navíc soud připomíná, že na základě § 78 zákona o výkonu trestu odnětí svobody dozor nad dodržováním právních předpisů při výkonu trestu odnětí svobody provádí pověřený státní zástupce krajského státního zastupitelství, v jehož obvodu se trest vykonává. Podle tohoto ustanovení má dozorový státní zástupce mj. pravomocí přezkoumávat zákonnost příkazů a rozhodnutí Vězeňské služby České republiky ve věznicích týkající se výkonu trestu odnětí svobody a vydávat příkazy k zachování platných předpisů. Kontrolní pravomoci, pokud jde o dodržování práv odsouzených ze strany Vězeňské služby, má na základě zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, i veřejný ochránce práv. Ačkoli tyto orgány nejsou přezkumnou instancí ve smyslu přezkumu individuálních správních rozhodnutí, ani nejsou soudem či nezávislým soudním tribunálem ve smyslu požadavků Listiny a Úmluvy, představují společně s vnitřními kontrolními mechanismy Vězeňské služby České republiky podle názoru soudu dostatečné záruky, aby mimo jiné v souvislosti s výkonem kázeňských trestů ve věznicích nedocházelo k excesům, které by svou intenzitou mohly zasahovat nepřipustným způsobem do základních práv odsouzených.

Podle mínění soudu nezasahuje rozhodnutí o uložení předmětného kázeňského trestu ani do jiných hmotněprávních základních práv a svobod podle Listiny. K omezení některých těchto práv žalobce došlo, obdobně jako u omezení osobní svobody, již jeho odsouzením k výkonu trestu odnětí svobody (viz § 27 zákona o výkonu trestu odnětí svobody). Soud má za to, že ústavnosti vyluky nebrání možnost případného zásahu do práv žalobce na spravedlivý proces podle hlavy páté Listiny základních práv a svobod, neboť porušení procesních práv účastníka hrozí v každém správním řízení, jehož výsledkem je rozhodnutí orgánu veřejné správy. Pokud by i tato práva měla být považována za „základní

práva a svobody“ ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, postrádala by jeho dikce smysl, neboť v takovém případě by žádná zákonná výlučka ze soudního přezkumu možná nebyla (viz náleze Ústavního soudu ze dne 3. 11. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 8/99\*).

Rozhodnutí o kázeňském přestupku v předmětné věci nelze podle názoru soudu řadit ani do kategorie „trestních obvinění“, o jejichž oprávněnosti má podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy vždy s konečnou platností rozhodovat soud či nezávislý tribunál soudního typu. K této otázce existuje obsáhlá judikatura Evropského soudu pro lidská práva i Ústavního soudu. Je pravdou, že Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99, č. 276/2001 Sb., jímž zrušil předchozí úpravu správního soudnictví v občanském soudním řádu, v obecné rovině konstatoval, že „trestním obviněním“ ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy jsou podle judikatury Evropského soudu pro lidská práva „*prakticky řízení o veškerých sankcích ukládaných správními úřady fyzickým osobám za přestupek nebo jiný správní delikt, jakož i o sankcích ukládaných v řízení disciplinárním nebo kárném (státním zaměstnancům, vojákům, policistům), resp. ukládaných v obdobných řízeních členům komor s nuceným členstvím*“. Kázeňské tresty dle zákona o výkonu trestu odnětí svobody si však podle názoru zdejšího soudu vyžadují zvláštní, podrobnější posouzení, neboť se svým účelem výrazně odlišují od rozhodnutí o přestupcích i o disciplinárních deliktech osob ve služebním či jiném státně zaměstnaneckém poměru nebo členů profesních komor.

Hlavním cílem kázeňských trestů je zajistit a vynutit v souladu s platnými právními předpisy každodenní dodržování vnitřního pořádku ve věznicích ze strany odsouzených. Protipólem kázeňských trestů jsou kázeňské odměny, které slouží ke stejnému účelu formou pozitivní motivace odsouzených. Kázeňské přestupky tedy mají ve většině případů povahu porušení vnitřních pravidel chování odsouzených v rámci výkonu trestu,

a tudíž by obdobné jednání fyzických osob mimo tento režim obecně postižitelné nebylo. Ve vztahu k disciplinárním řízením je třeba říci, že kázeňské tresty ve věznicích jsou často ukládány i za drobnější porušování povinností odsouzených a nemají pro odsouzené natolik závažné důsledky, jako je např. v případě osob ve služebním poměru jejich propuštění. Pokud mají mít kázeňské tresty u odsouzených dostatečný účinek, je důležité, aby je bylo možné uložit operativně a aby mohly být také bez větších průtahů vykonány. Z tohoto důvodu není možné řízení o těchto sankcích ve všech případech podrobit stejným procesním zárukám jako v závažnějších případech správního trestání.

Tyto principy v obecné rovině uznává i Evropský soud pro lidská práva (dále též „ESLP“), byť to neznamená, že by vězeňství bylo za všech okolností vyňato z právního režimu čl. 6 Úmluvy. Ve věci *Campbell a Fell proti Spojenému království* (rozsudek ESLP ze dne 28. 6. 1984) Evropský soud konstatoval, že zde jsou legitimní důvody zajištění bezpečnosti a veřejného pořádku pro vytvoření zvláštního kázeňského režimu ve věznicích, který umožní dostatečně pružně reagovat na porušení povinností ze strany odsouzených, včetně existence odpovídajících sankcí, jejichž ukládání není v pravomoci obecných soudů. Na druhou stranu právo na spravedlivý proces podle čl. 6 Úmluvy je podle Evropského soudu pro lidská práva natolik zásadním principem, že z něj nelze bez dalšího vylučovat ani oblast vězeňství, a tudíž i na trestání odsouzených je třeba uplatňovat obecná kritéria k výkladu pojmu „trestní obvinění“.

Evropský soud pro lidská práva stanovil ve své obsáhlé judikatuře k výkladu tohoto pojmu následující kritéria: zda příslušný delikt spadá do oblasti trestního práva smluvní strany Úmluvy, dále je třeba s ohledem na předmět a cíl čl. 6 Úmluvy posoudit povahu protiprávního jednání a konečně i povahu a stupeň závažnosti trestu, který dotčené osobě hrozí (viz např. rozsudek ze dne 2. 9. 1998

\* Publikován pod č. 291/1999 Sb.

ve věci *Lauko proti Slovensku*<sup>\*)</sup>). Evropský soud vždy zdůrazňuje, že tato kritéria nejsou stanovena kumulativně, ale alternativně, přičemž první kritérium je pouze orientační povahy a jeho nesplnění bez dalšího neznamená neaplikovatelnost čl. 6 Úmluvy. Opačný přístup by totiž smluvním stranám umožňoval jednoduše se vyhnout povinnostem, které pro ně vyplývají z tohoto ustanovení Úmluvy, tím, že příslušné delikty, byť trestní povahy, by ve svém vnitrostátním právu upravily mimo oblast trestního práva.

Tato obecná kritéria soud aplikoval i na některé případy disciplinárních trestů ve věznicích. V citované věci *Campbell a Fell proti Spojenému království* dospěl soud k závěru, že na příslušná disciplinární provinění žalobců se vztahuje čl. 6 odst. 1 Úmluvy, a to z důvodu třetího kritéria, tedy závažnosti hrozící sankce. Nejprůšnější trest, který mohl být stěžovateli v předmetné věci za jejich kázeňské přestupky uložen, bylo prodloužení doby výkonu trestu odnětí svobody, po jejímž uplynutí jim mohl být zbytek trestu prominut, což mohlo vést až k celkové ztrátě možnosti prominutí části trestu, které bylo jinak v britském systému vězeňství pravidlem. V daném případě byla minimální doba odnětí svobody pro prominutí zbytku trestu prvnímu stěžovateli skutečně výrazně prodloužena. Za této situace ESLP konstatoval, že zmíněná sankce měla pro stěžovatele velmi závažné důsledky, neboť fakticky vedla k prodloužení doby odnětí svobody stěžovateli, přičemž sankce, které se týkají zbavení nebo omezení svobody jsou soudem zpravidla považovány za sankce trestní povahy. K obdobnému závěru dospěl soud též ve věci *Ezeh a Connors proti Spojenému království* (rozsudek třetího senátu ESLP ze dne 15. 7. 2002, rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 9. 10. 2003<sup>\*\*</sup>) ve vztahu k obdobným disciplinárním trestům u odsouzených. V době mezi citovanými rozhodnutími sice došlo ve Spojeném království ke změně právní úpravy disciplinárních trestů odsouzených, charakter sankce však ve vztahu k možnému propuštění zůstal obdobný.

Obdobný kázeňský trest však zákon o výkonu trestu v ČR nezná, přičemž ani uložený trest, ani jiné kázeňské tresty, které mohly být žalobci uloženy za kázeňský přestupek, z něhož byl obviněn, podle názoru soudu nedosahují takové závažnosti, aby bylo možné hovořit o obvinění trestní povahy. Soud, pokud jde o závažnost hrozících sankcí, odkazuje též na rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 8. června 1976 ve věci *Engel a ostatní proti Nizozemsku*, který se týkal kázeňských přestupků vojáků základní služby a v němž Evropský soud pro lidská práva, přes konstatování zmíněného obecného pravidla o trestní povaze sankcí týkajících se zbavení osobní svobody, neshledal sankci několikaletného omezení na svobodě natolik závažnou, aby dosáhla trestněprávní intenzity. Podle názoru zdejšího soudu jsou kázeňské tresty, které lze uložit odsouzeným v ČR a které jsou vyloučeny ze soudního přezkumu, nižší nebo nanejvýš srovnatelné závažnosti.

Určité pochybnosti by mohl vzbuzovat trest pokuty do 1000 Kč podle § 46 odst. 3 písm. d) zákona o výkonu trestu odnětí svobody, případně trest snížení kapesného nejvýše o jednu třetinu až na dobu 3 kalendářních měsíců podle § 46 odst. 3 písm. b) citovaného zákona. Ani tyto bagatelní peněžité sankce však podle názoru soudu nedosahují intenzity požadované čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Je pravdou, že ve zmiňovaném rozsudku ve věci *Lauko proti Slovensku* Evropský soud pro lidská práva shledal porušení s čl. 6 odst. 1 Úmluvy v tom, že slovenský přestupkový zákon neumožňoval soudní přezkum rozhodnutí o přestupcích, za něž nebylo možné uložit pokutu vyšší než 2000 korun. V návaznosti na toto rozhodnutí pak též v ČR Ústavní soud zrušil z obdobných důvodů nálezem ze dne 17. 1. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 9/2000, č. 52/2001 Sb., ustanovení § 83 odst. 1 zákona o přestupcích. Evropský soud pro lidská práva zde však vycházel nikoli ze závažnosti sankce, ale z druhého kritéria, tedy z povahy protiprávního jednání, v tomto případě přestupků proti občanskému soužití, které mají všeobecný cha-

<sup>\*)</sup> *Přehled rozsudků Evropského soudu pro lidská práva č. 1/1999, str. 1.*

<sup>\*\*</sup> *Přehled rozsudků Evropského soudu pro lidská práva č. 6/2003, str. 297.*

rakter, a lze je tudíž ve spojení s povahou hrozící sankce zahrnout pod pojem „obvinění trestní povahy“. Tato podmínka však není v předmětné věci splněna, neboť jak již bylo řečeno, kázeňské přestupky jsou v rozhodující míře porušením zvláštních povinností odsouzených, které se vztahují k vnitřnímu řádu výkonu trestu odnětí svobody.

Soud tedy má za to, že v posuzované věci není naplněno ani jedno ze tří kritérií, pro

něž by bylo nutné rozhodnutí o kázeňském přestupku a o uložení kázeňského trestu podle zákona o výkonu trestu odnětí svobody považovat za „trestní obvinění“ ve smyslu Úmluvy.

Soud tedy uzavírá, že shledal aplikaci zákonné výluky ze soudního přezkumu podle § 76 odst. 6 zákona o výkonu trestu odnětí svobody v předmětné věci ústavně konformní.

## 1111

### Rozhodnutí správního orgánu: nicotnost Daňové řízení: doručování v případě konkursu

k § 65 odst. 1 a § 76 odst. 2 soudního řádu správního

k § 14 odst. 1 písm. a) a § 14a zákona č. 328/1991 Sb., o konkursu a vyrovnání, ve znění zákonů č. 94/1996 Sb., č. 12/1998 Sb. a č. 105/2000 Sb.\*)

k § 17 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákona č. 29/2000 Sb. (v textu též „daňový řád“, „d. ř.“)

**I. Nicotnost rozhodnutí správního orgánu (§ 65 odst. 1 *in fine*, § 76 odst. 2 s. ř. s.) nemůže být způsobena tím, že správní orgán - ať již správně nebo nesprávně - označí na dodejce poštovní zásilky obsahující toto rozhodnutí osobu odlišnou od účastníka řízení.**

**II. Doručí-li finanční úřad rozhodnutí o převedení přeplatku na dani směřující vůči daňovému subjektu v konkursu správci konkursní podstaty, postupuje v souladu se zákonem.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2006, čj. 8 Afs 92/2005-56)

**Prejudikatura:** ad II. č. 714/2005 Sb. NSS; srov. též č. 713/2005 Sb. NSS.

**Věc:** JUDr. Ivana S., správkyně konkursní podstaty úpadce - společnosti s ručením omezeným O., proti Finančnímu úřadu ve Valašském Meziříčí o přeplatek na dani, o kasačních stížnostech žalovaného.

Finanční úřad ve Valašském Meziříčí rozhodl dne 15. 9. 2003 o převedení přeplatků na dani z příjmů právnických osob a na dani z příjmů fyzických osob na úhradu nedoplatku daně z příjmů fyzických osob vůči společnosti s ručením omezeným O. Reklamaci, kterou podala žalobkyně jako správkyně konkursní podstaty daňového subjektu, finanční úřad zamítl žalobou napadeným rozhodnu-

tím ze dne 5. 11. 2003. K žalobě proti těmto rozhodnutím podané posléze Krajský soud v Ostravě rozsudkem ze dne 13. 5. 2005 prohlásil obě rozhodnutí za nicotná. Rozsudek krajského soudu napadl žalovaný kasační stížností.

Dále Finanční úřad ve Valašském Meziříčí rozhodl dne 20. 10. 2003 o převedení přeplatků na dani z přidané hodnoty na úhradu nedoplatku daně z příjmů fyzických osob vůči

\*) S účinností od 1. 7. 2007 nahrazen zákonem č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon).

či témuž daňovému subjektu. Reklamací, kterou podala žalobkyně jako správkyně konkursní podstaty daňového subjektu, žalovaný zamítl žalobou napadeným dalším rozhodnutím ze dne 11. 11. 2003. K žalobě proti těmto rozhodnutím podané posléze Krajský soud v Ostravě rozsudkem ze dne 13. 5. 2005 prohlásil i tato obě rozhodnutí za nicotná. Rozsudek krajského soudu napadl žalovaný kasační stížností.

V obou případech žalobkyně u krajského soudu namítala chybné označení účastníka řízení (příjemce rozhodnutí) a porušení § 14 odst. 1 písm. i) zákona o konkursu a vyrovnání, který zakazuje započtení na majetek patřící do konkursní podstaty. Z prvně uvedeného důvodu považovala rozhodnutí za nicotná.

Krajský soud dvěma rozsudky vyslovil k prvé námitce nicotnost všech shora uvedených rozhodnutí žalovaného.

Žalovaný finanční úřad (stěžovatel) napadl rozsudky krajského soudu kasačními stížnostmi, v nichž popíral, že by předmětná rozhodnutí byla nicotná proto, že v rozporu s § 32 odst. 1 písm. c) daňového řádu v nich chybí adresát, resp. účastník daňového řízení; rozhodnutí byla vydána v souladu s příslušnými ustanoveními daňového řádu i zákona o dani z přidané hodnoty tehdy účinného.

Nejvyšší správní soud spojil řízení o kasačních stížnostech proti shora jmenovaným rozsudkům krajského soudu ke společnému projednání a rozhodnutí, tyto rozsudky zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

### **Z odůvodnění:**

Krajský soud odůvodnil výroky napadených rozsudků tím, že žalovaný označil ve svých rozhodnutích jako příjemce rozhodnutí úpadce, tj. společnost s ručením omezeným O., zatímco na dodejkách uvedl žalobkyni (správkyni konkursní podstaty), jíž byla také rozhodnutí doručena. V tomto označení příjemce rozhodnutí krajský soud spatřuje neurčitost projevu vůle žalovaného, neboť není zřejmé, který subjekt považuje za účastníka daňového řízení. Z tohoto důvodu soud vyslovil nicotnost všech rozhodnutí.

Ze spisů plyne, že v rozhodnutích žalovaného je v jejich záhlaví označen jako příjemce úpadce společnost s ručením omezeným O., na dodejkách je označena žalobkyně.

Právní názor krajského soudu není správný.

Především je třeba se zabývat případy, kdy soud vysloví nicotnost správního aktu. Nicotnost (neexistenci) správního aktu způsobují jen takové vady řízení, které mají za následek, že již vůbec nelze o správním aktu hovořit. Půjde o případy výjimečné: může se jednat o vady spočívající v rozhodování absolutně nekompetentním orgánem, uložení povinnosti podle právního předpisu, který byl přede dnem rozhodnutí bez náhrady zrušen, rozhodnutí, z něhož nelze seznat, jak vlastně bylo rozhodnuto, apod. I rozhodnutí vydané v daňovém řízení, při nedodržení náležitostí uvedených v § 32 d. ř., může být paaktem, tj. rozhodnutím nicotným, bude-li nedostatek, kterým trpí, tak závažný, že o rozhodnutí vůbec nelze hovořit.

Vadu, kterou krajský soud předmětným rozhodnutím vytkl a pro niž považoval vydaná rozhodnutí za paakty, nelze – i kdyby skutečně o vadu šlo – pokládat za důvod nicotnosti. Nesprávné dodání zásilky jinému subjektu než účastníku řízení nemůže přirozeně způsobit, že se – jinak správné – rozhodnutí stává paaktem. To by například znamenalo, že by i nesprávné vyplnění dodejky či pochybení pošty při dodání bezvadného rozhodnutí způsobilo jeho neexistenci; takový důsledek by byl absurdní.

Případné nesprávné adresování či doručení je vadou procesu, vadou řízení. Řádné doručení rozhodnutí správního orgánu je totiž jednou z podmínek nabytí právní moci takového rozhodnutí. Kdyby rozhodnutí nebylo doručeno jeho adresátu, tj. účastníku uvedenému v předmětném rozhodnutí, ale jinému subjektu (tedy situaci, kterou popisuje krajský soud), nenabývá formální právní moci, dokud vada není zhojena. To je sice vážný důsledek, ale nicotnost tu nenastává.

Nicméně ani o takovou situaci se v posuzovaném případě nejednalo.



Stěžovatel v kasačních stížnostech správně odkazuje na judikaturu Nejvyššího správního soudu, konkrétně na rozsudek publikovaný pod č. 714/2005 Sb. NSS, v němž se kasační soud zabýval otázkou určení příjemce rozhodnutí v daňovém řízení vedeném souběžně s řízením konkursním. Právní názor obsažený v citovaném rozsudku je v souladu s konstantní judikaturou Nejvyššího správního soudu a je také případný pro posuzovanou věc. Lze ostatně připojit také odkaz na rozhodnutí publikované pod č. 713/2005 Sb. NSS, kde byl vysloven názor obdobný.

V daňovém řízení lze ukládat povinnosti nebo přiznávat práva jen rozhodnutím [§ 32 odst. 1 písm. c) d. ř.]. Rozhodnutí je pro příjemce zásadně právně účinné jen, je-li mu řádným způsobem doručeno nebo sděleno. Odstavec druhý písmeno c) téhož ustanovení pak za základní náležitost takového rozhodnutí považuje přesné označení příjemce rozhodnutí.

To, kdo je takovýmto příjemcem rozhodnutí, je nutno vyvodit z prvního odstavce téhož ustanovení: je to daňový subjekt, kterému jsou daňovým rozhodnutím ukládána práva nebo povinnosti. Daňovým subjektem přitom i po prohlášení konkursu zůstává původní poplatník, v daném případě společně s ručením omezeným O.

Podle § 14 odst. 1 písm. a) zákona o konkursu a vyrovnání má prohlášení konkursu ten účinek, že oprávnění nakládat s majetkem podstaty přechází na správce konkursní podstaty. Právní úkony úpadce, týkající se tohoto majetku, jsou vůči konkursním věřitelům neúčinné. Písmeno d) téhož ustanovení stanoví, že řízení o nárocích, které se týkají majetku patřícího do podstaty nebo které mají být uspokojeny z tohoto majetku, mohou být zahájena jen na návrh správce nebo proti správci; jde-li o pohledávky, které je třeba přihlásit v konkursu (§ 20 odst. 1), může být řízení, s výjimkou řízení o výkon rozhodnutí, zahájeno jen za podmínek uvedených v § 23 a § 24 zákona o konkursu a vyrovnání.

Podle § 14a odst. 1 téhož zákona prohlášením konkursu přechází na správce oprávnění

vykonávat práva a plnit povinnosti, které podle zákona a jiných právních předpisů jinak přísluší úpadci, jestliže souvisí s nakládáním s majetkem patřícím do podstaty.

Účinky prohlášení konkursu uvedené v § 14 odst. 1 písm. a) zákona o konkursu a vyrovnání znamenají, že na správce konkursní podstaty přechází dispoziční oprávnění nakládat s majetkem konkursní podstaty. V důsledku toho zajisté úpadce nepřestává být účastníkem hmotněprávních vztahů a na jeho místo nenastupuje správce konkursní podstaty; úpadce je i nadále např. věřitelem či dlužníkem pohledávek a vlastníkem majetku, nesmí s nimi však disponovat (u vlastnického práva mu zůstává tzv. holé vlastnictví – *nuda proprietas*).

Daňové řízení se podle § 40 odst. 11 d. ř. prohlášením konkursu nepřerušuje. Na hmotněprávním postavení úpadce se nic nemění potud, že i nadále zůstává daňovým dlužníkem. Proto správce daně vyměřuje daň jemu, a nikoliv správci konkursní podstaty. U daňového subjektu ovšem dochází k omezení jeho dispozičních oprávnění ve smyslu § 14 odst. 1 písm. a) zákona o konkursu a vyrovnání. To se nutně promítne i procesně v daňovém řízení, do něhož vstupuje jako tzv. třetí osoba podle § 7 odst. 2 písm. e) d. ř. správce konkursní podstaty. Jako projev omezení dispoziční volnosti úpadce přechází na správce konkursní podstaty v souladu s § 14a odst. 1 zákona o konkursu a vyrovnání oprávnění vykonávat práva a plnit povinnosti, které mj. i podle daňových předpisů jinak přísluší úpadci, jestliže souvisí s nakládáním s majetkem patřícím do podstaty. To platí jak pro výkon subjektivních práv a povinností hmotných, tak i procesních. Správce konkursní podstaty má proto v daňovém řízení stejná práva, jako měl úpadce. Jemu se také doručují rozhodnutí.

Za příjemce podle ustanovení § 17 odst. 2 d. ř. (v procesním významu) je považována osoba, jíž má být (rozhodnutí) doručováno. V dalších odstavcích ustanovení § 17 je posléze řešeno, komu mají být písemnosti fyzicky doručovány, aby jejich doručení bylo účinné. Ačkoli zákon o konkursu a vyrovnání ani

daňový řád neřeší otázku doručování ve speciálním případě, že na daňový subjekt je prohlášen konkurs, z ustanovení § 17 odst. 7 až 10 d. ř. zřetelně vyplývá, že písemnosti v daňovém řízení se doručují vždy té osobě, která je za daňový subjekt v daňovém řízení oprávněna činit úkony (zástupce, opatrovník, daňový poradce apod.), přičemž podle odst. 11

též ustanovení doručení osobám uvedeným v odstavcích 7 až 10 platí jako doručení příjemci. Z rozsahu oprávnění správce konkursní podstaty stanovených v § 14a odst. 1 zákona o konkursu a vyrovnání je proto zřejmé, že v souzeném případě je subjektem, jemuž měl žalovaný svá rozhodnutí doručit, žalobkyně.

## 1112

### Rozhodnutí správního orgánu: náležitosti rozhodnutí o nepřijetí ke studiu

k § 50 odst. 5 a 7 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách)

**Rozhodnutí rektora vysoké školy v řízení o přezkoumání rozhodnutí o nepřijetí ke studiu (§ 50 odst. 7 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách) musí být odůvodněno. V odůvodnění je třeba uvést konkrétní důvody, o něž se rozhodnutí opírá, a vypořádat se s námitkami odvolatele tak, aby rozhodnutí bylo přezkoumatelné.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2006, čj. 2 As 37/2006-63)

**Věc:** Bc. Petr P. proti rektorce Univerzity Hradec Králové o přijetí ke studiu, o kasační stížnosti žalované.

Rozhodnutím děkana Fakulty informatiky a managementu Univerzity Hradec Králové nebyl žalobce přijat ke studiu v magisterském studijním programu Systémové inženýrství a informatika, obor Informační management, s odůvodněním, které znělo: „*pro velký počet uchazečů jste nebyl přijat z kapacitních důvodů*“.

Žalobce proti tomuto rozhodnutí podal žádost o přezkoumání, ve které namítal konkrétní skutečnosti, které podle něho dokazují, že tímto rozhodnutím byl porušen zákon, vnitřní předpisy vysoké školy a podmínky stanovené školou. Především uváděl, že fakulta nedostatečně a zkráceně informovala o obsahu přijímacích zkoušek. Podle žalobce otázky týkající testů z ekonomie a z managementu překračovaly rámec požadavků znalostí k přijímací zkoušce, které obdržel v pozvánce na přijímací pohovory, neboť se například v testu z managementu objevovaly otázky z psychologie a částečně i práva. Test byl také hodnocen jiným způsobem, než jak fakulta

informovala na internetových stránkách. Dále poukazoval na nepřesnost některých otázek v testu informatiky. Žalobce rovněž tvrdil, že bylo hrubě dotčeno jeho právo nahlédnout do svých materiálů na základě § 50 odst. 6 zákona o vysokých školách, neboť z důvodu probíhajících stavebních prací mu bylo umožněno nahlédnout do testů až po uplynutí 30denní lhůty na vypracování odvolání. Žalobce se dále domníval, že byl, vzhledem k uchazečům, kteří absolvovali obory, v nichž proběhla výuka základů managementu a které také navazují na stejný studijní program, velmi znevýhodněn. Studijní obor, na který se žalobce hlásil, byl jediný navazující studijní program na předcházející bakalářský obor, přitom v tomto oboru jako v jediném nebyl zařazen kurz základů managementu. Žalobce zde argumentoval § 21 odst. 1 písm. e) zákona o vysokých školách, podle kterého je veřejná vysoká škola povinna činit všechna dostupná opatření pro vyrovnání příležitosti studovat na vysoké škole.

Rozhodnutím žalované ze dne 20. 10. 2004 bylo potvrzeno rozhodnutí děkana Fakulty informatiky a managementu Univerzity Hradec Králové s odůvodněním, které znělo: „*Výše uvedené rozhodnutí děkana FIM je v souladu se zákonem č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a o doplnění dalších zákonů, studijním a zkušebním řádem UHK a se stanovenými podmínkami přijímacího řízení. Proto bylo rozhodnuto tak, jak je ve výroku uvedeno.*“

Proti tomuto rozhodnutí žalované brojil žalobce žalobou, na základě které Krajský soud v Hradci Králové rozhodnutí žalované zrušil. V odůvodnění svého rozsudku přisvědčil zejména žalobcem namítanému nedostatečnému odůvodnění rozhodnutí. Děkan fakulty nebo rektor vysoké školy, který o (ne)přijetí na vysokou školu rozhoduje, má postavení správního úřadu a jeho vrchnostenské akty mají povahu správních rozhodnutí dotýkajících se subjektivních práv a povinností fyzických nebo právnických osob. Řízení o přijetí na vysokou školu je typickým druhem správního řízení, které se však řídí zvláštními předpisy, konkrétně zákonem o vysokých školách. Ten stanoví také náležitosti rozhodnutí, mimo jiné povinnost, aby rozhodnutí bylo odůvodněno. Výslovně je si ce určena pouze u rozhodnutí děkana, ale stěžít si lze představit, že by tato povinnost nestíhala také rozhodnutí přezkumné. Ačkoliv není použití správního řádu (č. 71/1967 Sb.) při vydávání těchto rozhodnutí výslovně vyloučeno a na obsah odůvodnění není možno vztahovat kritéria obsažená v jeho § 47 odst. 3, nelze z toho dovodit, že by odůvodnění mělo být pouze formální součástí tohoto rozhodnutí. Na jeho obsah je nutné klást určité nároky, a to přinejmenším takové, že by se uchazeč o studium měl jasně a srozumitelně dozvědět, z jakých konkrétních důvodů nebyl ke studiu přijat. Tím více to dopadá na rozhodnutí přezkumné, které je výsledkem faktu, že uchazeč o studium s rozhodnutím děkana fakulty projevil nesouhlas. V žalobou napadeném rozhodnutí je odůvodnění v rozsahu pouze jedné věty obsahující formální citaci zákonného ustanovení. Uchazeč o studiu

um z ní vůbec nemůže dovodit, zda se rektor důvody jeho nepřijetí ke studiu zabýval a o jaké důvody se konkrétně jednalo.

Toto rozhodnutí krajského soudu napadla žalovaná (stěžovatelka) kasační stížností, ve které zejména namítala, že soud dospěl ve svém rozhodnutí k závěrům, které nemají oporu v zákoně o vysokých školách. Soud rovněž dovozoval své závěry ze správního řádu, přestože připouštěl nepoužitelnost tohoto předpisu. Konstatovala dále, že rozhodnutí rektora o žádosti o přezkum nemusí obsahovat stejné formální a obsahové náležitosti, protože to zákonodárce výslovně neuvádí, nejde nepochybně o pochybení zákonodárce nebo o jeho opomenutí v důsledku jiné právní úpravy, neboť o obou rozhodnutích hovoří stejný paragraf přijatý v tomto znění ve stejném okamžiku. Již vůbec nelze dovodit ze zákona, že by se měl rektor podrobně zabývat jednotlivými konkrétními důvody nepřijetí uchazeče ke studiu. Rektor zkoumá napadené rozhodnutí děkana fakulty z hlediska jeho zákonnosti, a to nejen ve vztahu k zákonu o vysokých školách, ale i k vnitřním předpisům vysoké školy. Stěžovatelka upozornila, že požadavek na to, aby bylo pozitivně vymezeno, co nebylo porušeno, nemá oporu v žádném zákoně. Domnívala se proto, že krajský soud nesprávně posoudil žalobou nastolenou právní otázku a jeho extenzivní výklad ustanovení § 50 zákona o vysokých školách je s tímto zákonem v rozporu. Krajský soud není oprávněn výkladem nahrazovat to, co v zákoně není.

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti mimo jiné uvedl, že stěžovatelka nepochopila význam svého rozhodování, tedy že rozhoduje o individuálních právech a povinnostech fyzických osob a že její rozhodování musí být transparentní, odůvodněné a podléhající kontrole, tj. musí být přezkoumatelné. Upozornil, že žádný z těchto požadavků její rozhodnutí nespĺňuje. Pokud by, jak v rozhodnutí uvádí, prostudovala důkladně dokumentaci, musela by dojít nejméně k těm závěrům, že byly porušeny podmínky stanovené pro přijímací řízení (testy obsahovaly více otázek, než bylo stanoveno, otázky byly z jiných oborů,

než bylo stanoveno, některé otázky byly řešeny vysokou školou chybně), a při přijímacím řízení tak byla porušena pravidla, a proto z důvodu uvedeného v § 49 zákona o vysokých školách bylo rozhodnutí děkana o nepřijetí ke studiu nezákonné.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

(...) Stěžovatelka dále namítá, že krajský soud nesprávně posoudil žalobou nastolenou právní otázku a jeho extenzivní výklad § 50 zákona o vysokých školách je s tímto zákonem v rozporu. Ohniskem sporu tak je problematika náležitostí rozhodnutí rektora v řízení o přezkoumání rozhodnutí o (ne)přijetí uchazeče ke studiu.

Zákon o vysokých školách stanoví základní podmínky pro přijímání ke studiu. V § 50 tohoto zákona jsou zakotvena procesní pravidla přijímacího řízení, na něž se nevztahuje správní řád (§ 50 odst. 4). V odstavci pátém jsou upraveny náležitosti rozhodnutí. *„Rozhodnutí musí být vyhotoveno písemně do 30 dnů od ověření podmínek pro přijetí ke studiu, musí obsahovat odůvodnění a poučení o možnosti podat žádost o přezkoumání a musí být uchazeči doručeno do vlastních rukou. Způsob náhradního doručení stanoví vnitřní předpis. Uchazeči, jehož pobyt není znám, se doručuje vyvěšením rozhodnutí na úřední desce.“* V odstavci sedmém se dále praví, že *„uchazeč může požádat o přezkoumání rozhodnutí. Žádost se podává orgánu, který rozhodnutí vydal, ve lhůtě 30 dnů ode dne jeho doručení; zmeškání této lhůty lze ze závažných důvodů promítnout. Jestliže je tímto orgánem děkan, může sám žádosti vyhovět a rozhodnutí změnit, jinak ji předá k rozhodnutí rektorovi. Rektor změni rozhodnutí, které bylo vydáno v rozporu se zákonem, vnitřním předpisem vysoké školy nebo její součástí nebo podmínkami stanovenými podle § 49 odst. 1 a 3. Jinak žádost zamítne a původní rozhodnutí potvrdí“.*

Stanoví-li ustanovení § 50 odst. 5 zákona o vysokých školách, že rozhodnutí musí být

vyhotoveno písemně a musí obsahovat odůvodnění, je s tím spjata jeho dvojitá možná interpretace:

Podle prvního ustanovení nedopadá na rozhodování o přezkoumání rozhodnutí o (ne)přijetí ke studiu, protože jednou z náležitostí rozhodnutí podle tohoto ustanovení je právě poučení o možnosti podat žádost o přezkoumání. Tento výklad zastává stěžovatelka, pokud tvrdí, že rozhodnutí rektora o žádosti o přezkoumání nemusí obsahovat stejné formální a obsahové náležitosti, protože to zákonodárce výslovně neuvádí. Na tuto interpretaci navazuje i jedna z výkladových alternativ ustanovení § 50 odst. 7 zákona o vysokých školách, podle něhož rektor zkoumá napadené rozhodnutí děkana fakulty pouze z hlediska jeho zákonnosti a ve vztahu k vnitřním předpisům vysoké školy a podmínkám stanoveným podle § 49 odst. 1 a 3. Nelze proto dovodit, že by se měl podrobně zabývat jednotlivými konkrétními důvody nepřijetí uchazeče ke studiu.

Podle interpretace druhé je nutné vycházet ze skutečnosti, že § 50 odst. 5 dopadá i na řízení o přezkoumání rozhodnutí o (ne)přijetí ke studiu. Umožňuje-li totiž zákon uchazeči žádat o přezkoumání rozhodnutí, pak mu tím zcela jistě dává i právo namítat konkrétní skutečnosti. Uvádí-li uchazeč konkrétní důvody, proč má za to, že rozhodnutí děkana je v rozporu se zákonem, vnitřními předpisy či podmínkami stanovenými podle § 49 odst. 1 a 3, je nutné, aby se rektor při přezkoumání tohoto rozhodnutí těmito důvody zabýval, jinak by nedostal zákonu, který stanoví povinnost změnit rozhodnutí, jež je s těmito podmínkami v rozporu. Pokud by rozhodnutí o opravném prostředku ve správním řízení nemuselo být řádně odůvodněno a správní orgán by se nemusel vypořádat s jednotlivými důvody uvedenými v žádosti o přezkoumání rozhodnutí děkana, postrádal by tento opravný prostředek svůj smysl. Z povahy věci lze proto dovodit, že náležitosti rozhodnutí podle odstavce pátého se netýkají pouze rozhodnutí o (ne)přijetí ke studiu, nýbrž i rozhodnutí o přezkoumání tohoto rozhodnutí. K tomuto závěru lze dospět i prostřednictvím argu-

mentu od menšího k většímu (*a minore ad maius*): poskytuje-li norma oprávnění spojené s menším rámcem svého opodstatnění, tím víc jej poskytuje při existenci rámce závažnějšího. Tato interpretace se opírá i o úvodní ustanovení § 1 písm. b) zákona o vysokých školách, které konstatuje, že vysoké školy jako nejvyšší článek vzdělávací soustavy umožňují přístup k vysokoškolskému vzdělání v souladu s demokratickými principy. Mezi demokratické principy ve smyslu, v němž je tento pojem zákonem o vysokých školách užit (tedy v podstatě principy rovnosti a zákazu diskriminace a neodůvodněné nerovného zacházení jako esenciální zásady materiálního právního státu), jistě patří i fundamentální zásady správního řízení jako nutnost zohlednit při rozhodování konkrétní okolnosti daného případu a dbát na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly, přičemž tyto zásady nacházejí svůj výraz právě v odůvodnění rozhodnutí. Podmínky přijímání na vysoké školy musí být proto určeny předem a musí vycházet z principu rovnosti příležitostí. Vysoké školy by proto podle citovaného úvodního ustanovení zákona o vysokých školách měly umožnit přístup k vysokoškolskému vzdělání především v souladu s principem transparentnosti, který v širším smyslu vyjadřuje, že postupy při rozhodování jsou srozumitelné a otevřené, rozhodnutí jsou odůvodněna a informace, na nichž jsou rozhodnutí založena, jsou v nejširší možné míře, která ještě nebrání efektivnímu fungování vysokých škol a nezasahuje v nepřiměřené míře do soukromí jednotlivců, dostupné veřejnosti. Rozhodnutí o (ne)přijetí ke studiu nemůže být v demokratickém státě otázkou libovůle, nýbrž věcí, vyžadující objektivizovatelná hlediska.

V situaci, kdy právní předpis umožňuje různé interpretace, je povinností všech státních orgánů provést jejich interpretaci ústavně konformním způsobem. [Princip priority ústavně konformního výkladu formuloval Ústavní soud v nálezu sp. zn. III. ÚS 86/98<sup>\*)</sup>, a dále např. v nálezech sp. zn. Pl. ÚS 48/95,

Pl. ÚS 5/96, Pl. ÚS 19/98, Pl. ÚS 15/98, Pl. ÚS 4/99, Pl. ÚS 10/99, Pl. ÚS 17/99.] Tam, kde zákon připouští dvojí výklad, je v intencích uplatnění zásad spravedlivého (rádného) procesu nezbytné dát při jeho aplikaci přednost tomu z nich, který je ve své interpretaci s ústavním pořádkem České republiky co nejvíce souladný.

Ústavně konformnímu výkladu pak nejlépe odpovídá výklad, který aplikoval krajský soud, a to takový, že i když je zákonem výslovně určena povinnost, aby rozhodnutí bylo odůvodněno, pouze u rozhodnutí děkana, lze si stěžít představit, že by tato povinnost nestíhala také rozhodnutí přezkumné.

Listina základních práv a svobod zaručuje každému právo na vzdělání (čl. 33 odst. 1 Listiny). Podle čl. 41 odst. 1 Listiny se lze práva na vysokoškolské vzdělání domáhat v mezích zákonů, která ustanovení čl. 33 odst. 1 provádějí. Dále podle čl. 36 odst. 2 Listiny „*kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak*“ (tedy jestliže zákon takový přezkum nevyloučí). Předně lze konstatovat, že rektor veřejné vysoké školy v dané věci rozhoduje v postavení orgánu veřejné správy, jak ho chápe čl. 36 odst. 2 Listiny a autenticky pak definuje § 4 odst. 1 s. ř. s. Soudní řád správní stanoví, že z rozhodování soudů ve správním soudnictví jsou vyloučeny věci, o nichž to stanoví tento nebo zvláštní zákon. Avšak ani soudní řád správní, ani zákon o vysokých školách, ani jiný zvláštní zákon rozhodování podle § 50 zákona o vysokých školách ze soudního přezkumu nevylučuje, a tudíž je proti rozhodnutí rektora v souladu s ustanovením čl. 36 odst. 2 Listiny přípustná žaloba ve správním soudnictví.

Pokud mají soudy ve správním soudnictví přezkoumávat rozhodnutí vydané v oblasti veřejné správy [§ 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], je z povahy věci nutné, aby bylo možno ze správního spisu usoudit na to, z čeho správní orgán vycházel a jakými skutkovými a právními

<sup>\*)</sup> *Nález ze dne 9. 7. 1998 (Sb. ÚS., sv. 11, nálež č. 79, str. 225).*

úvahami se řídil. Jinak je totiž nutné napadené rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost zrušit.

Stěžovatelka v odůvodnění svého rozhodnutí pouze konstatovala soulad rozhodnutí děkana se zákonem o vysokých školách, studijním a zkušebním řádem a se stanovenými podmínkami přijímacího řízení, aniž by toto tvrzení opřela o argument, který by umožnil přezkoumání důvodnosti jejího rozhodnutí. Stěžovatelka tím zatížila své rozhodnutí závažnou procesní vadou. V žádném případě totiž nepostačuje v odůvodnění rozhodnutí uvést výše citovanou obecnou formulaci, která pouze opakuje dikci zákona. K tomu, aby napadené rozhodnutí bylo možno přezkoumat, je potřeba konkrétně uvést, o jaké důvody se rozhodnutí opírá a jak k nim stěžovatelka dospěla. V posuzovaném případě není vůbec zřejmé, jakým způsobem se správní orgán vypořádal s jednotlivými důvody uvedenými v žádosti o přezkoumání rozhodnutí děkana.

Na problematiku náležitostí rozhodnutí rektora v řízení o přezkoumání rozhodnutí o (ne)přijetí ke studiu je tedy nutné vztahovat i ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a dovo-

dit, že toto rozhodnutí musí být odůvodněno. Sémanticky vzato již samotný pojem odůvodnění v sobě zahrnuje požadavek, aby v něm byly uvedeny konkrétní důvody, které vedly příslušný orgán k danému rozhodnutí; nestačí pouze formální citace zákonného ustanovení. Takové odůvodnění totiž z obsahového hlediska nelze vůbec považovat za odůvodnění.

Nelze přisvědčit stěžovatelce, pokud tvrdí, že krajský soud svým výkladem nahradil to, co v zákoně není. Poukazuje-li stěžovatelka na meze interpretace, zdejší soud k tomu konstatuje, že v posuzované věci se v žádném případě nejedná o překročení těchto mezí. Při výkladu předpisů nelze prosazovat fragmentární čtení textu zákona, ale naopak je třeba se na danou otázku dívat z perspektivy ústavou zaručených práv a v souvislosti s celým právním řádem. Interpretace krajského soudu vychází z čl. 36 odst. 2 Listiny, soudního řádu správního a zákona o vysokých školách. Krajský soud proto v žádném případě nepochybil, pokud ve svém rozsudku dospěl k výkladu, který je ve své interpretaci nejvíce souladný s ústavním pořádkem České republiky, naopak, rozhodl zcela správně.

## 1113

### Řízení před soudem: kompetenční vyluka Daňové řízení: zamítnutí žádosti o přezkum

k § 65 odst. 1 a § 70 písm. a) soudního řádu správního

k § 55b zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákonů č. 35/1993 Sb. a č. 255/1994 Sb. (v textu též „daňový řád“, „d. ř.“)

**Rozhodnutí, jímž se žádost o přezkoumání rozhodnutí postupem podle § 55b zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, zamítá, je vyloučeno ze soudního přezkoumání ve správním soudnictví § 70 písm. a) s. ř. s., protože materiálně nemá znaky „rozhodnutí“ podle § 65 odst. 1 s. ř. s.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2006, čj. 1 Afs 56/2004-114)

**Prejudikatura:** Výběr soudních rozhodnutí ve věcech správních č. 150/1997; Daňové judikáty I. Linde, Praha: č. 48 a 49/1999; Soudní judikatura ve věcech správních č. 215/1998, č. 431 a 521/1999; Sbírká ORAC daňová č. 87/2001; č. 14/2003 Sb. NSS; usnesení Ústavního soudu č. 5/2001 Sb. ÚS, č. 37/2004 Sb. ÚS, stanovisko pléna Ústavního soudu č. 12/2000 Sb. ÚS.

**Věc:** JUDr. Vlastimil D. proti ministru financí o daň z příjmů fyzických osob, o kasační stížnosti žalobce.

Finanční úřad pro Prahu 8 dodatečným platebním výměrem ze dne 11. 12. 1996 žalobci doměřil daň z příjmů fyzických osob za rok 1994. Žalobce se proti tomuto rozhodnutí odvolal; k jeho odvolání Finanční ředitelství pro hl. m. Prahu dne 11. 12. 1998 rozhodnutí správce daně změnilo.

Žalobce požádal o přezkoumání tohoto rozhodnutí o odvolání postupem podle § 55b daňového řádu. Ministerstvo financí přezkoumání povolilo dne 26. 9. 2000; přezkumné řízení poté provedlo Finanční ředitelství pro hl. m. Prahu a v tomto řízení přezkoumávané rozhodnutí potvrdilo rozhodnutím ze dne 9. 5. 2001.

Žalobce se proti rozhodnutí finančního ředitelství odvolal. V odvolacím řízení rozhodlo Ministerstvo financí; odvolání zamítlo rozhodnutím ze dne 12. 2. 2003.

Žalobce poté požádal o přezkoumání i posléze uvedeného rozhodnutí ministerstva ze dne 12. 2. 2003 postupem podle § 55b d. ř. O této žádosti rozhodl ministr financí dne 18. 11. 2003 tak, že ji zamítl.

Proti rozhodnutí ministra podal žalobce 28. 1. 2004 žalobu u Městského soudu v Praze. Soud ji usnesením ze dne 18. 3. 2004 odmítl pro nepřípustnost. V odůvodnění rozhodnutí konstatoval, že rozhodnutí, jímž nebylo povoleno přezkoumání daňového rozhodnutí, není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., neboť se jím nezasahuje do subjektivních práv daňového subjektu; žalobce nemohl být tímto rozhodnutím zkrácen na právech, protože se o žádných jeho právech nerozhodovalo. Rozhodnutí žalovaného proto není přezkoumatelné ve správním soudnictví.

Žalobce (stěžovatel) usnesení městského soudu napadl kasační stížností. Důvody odmítnutí žaloby označil za formální; z usnesení městského soudu dovozoval, že rozhodnutí žalovaného je považováno za rozhodnutí procesní povahy, tedy takové, které nezakládá, nemění ani neruší žádná práva a povinnosti konkrétního subjektu. Podle stížního tvrzení městský soud nevzal v úvahu skutečnost, že současná právní úprava správního soudnictví neobsahuje ustanovení, které vylučuje mož-

nost proti takovýmto rozhodnutím brojit. Tato rozhodnutí navíc často shrnují předcházející rozhodnutí správních orgánů, a jsou tedy rozhodnutími ve smyslu § 65 s. ř. s. Stěžovatel vedle této námitky rovněž argumentoval ve prospěch závěru, že podmínky pro povolení přezkoumání daňového rozhodnutí byly splněny a žalovaný byl povinen přezkoumání daňového rozhodnutí povolit.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

K argumentaci stěžovatele je nutno připomenout, že městský soud ve svém usnesení netvrdil, že by rozhodnutí bylo vyloučeno z přezkoumání proto, že by šlo o rozhodnutí procesní povahy. Poznamenal-li na okraj svého usnesení, že podle dřívější právní úpravy správního soudnictví také nebylo možno napadené rozhodnutí přezkoumat, výslovně uvedl, že tomu tak bylo proto, že se jím nerozhodovalo o subjektivních právech či povinnostech.

Kasační stížnost není důvodná. O námitkách stížnosti usoudil Nejvyšší správní soud takto:

Především lze v plném rozsahu odkázat na správné důvody, které způsobem zcela postačujícím vypočetl městský soud; to platí i o judikatuře, které se dovolal a která se vztahuje k nové procesní úpravě správního soudnictví, nikoli, jak stížnost mylně vytýká, k původní části páté občanského soudního řádu, ve znění účinném do konce roku 2002. Podobných rozhodnutí je ovšem mnohem více, srov. např. dále čj. 5 A 143/2002-98 nebo 6 A 153/2002-18 (všechna dostupná v anonymizované podobě na [http://www.nssoud.cz/anonymos.php](http://www.nssoud.cz/anonymous.php)).

Pro úplnost je vhodné připomenout, že novější judikatura pak navazuje na četnou rozhodovací činnost Vrchního soudu v Praze a krajských soudů mezi léty 1992 až 2002, která rovněž přezkoumání rozhodnutí o nepovolení přezkumu vylučovala z kognice správního soudu (ke starší judikatuře srov. Výběr soudních rozhodnutí ve věcech správních č. 150/1997; Daňové judikáty I. Linde,

Praha: č. 48 a 49/1999; Soudní judikatura ve věcech správních č. 431 a 521/1998; Sbíрка ORAC daňová č. 87/2001 a jiné). K této dřívější judikatuře je samozřejmě nutno poznamenat, že převážně nacházela důvod inkompetence v tom, že tu jde o rozhodnutí procesní povahy [původní ustanovení § 248 odst. 2 písm. e) o. s. ř.].

Vyskytly se ovšem – byť minoritní – nesprávné názory jiné a odchylné posuzování se pak promítlo i v nejednotném rozhodování Ústavního soudu. Ten však posléze sjednocujícím stanoviskem pléna č. 12/2000 Sb. ÚS z podnětu jednoho ze senátů vyslovil, že rozhodnutí o nepovolení přezkoumání rozhodnutí podle § 55b d. ř. má procesní povahu a nepodléhá soudnímu přezkumu.

Legislativní vývoj pokračoval tím, že slova „rozhodnutí procesní povahy“ byla z textu § 248 odst. 2 o. s. ř. vypuštěna novelou č. 30/2000 Sb. s účinností od 1. 1. 2001; stalo se tak ale proto, že toto ustanovení bylo v aplikační praxi soudů nepřiměřeně nadužíváno na újmu účastníků řízení i pro případy, kdy žalobci se marně domáhali ochrany svých – skutečně existujících – subjektivních procesních práv; tím soudy překračovaly původní záměr zákonodárce. Zmíněná novela nahradila vypuštěný text slovy „rozhodnutí, jímž se upravuje vedení správního řízení“; tato textace byla později převzata jako ústavně konformní i do textu soudního řádu správního [§ 70 písm. c) s. ř. s.].

Nicméně – jak je z usnesení městského soudu patrné – se argumentace opírá nikoli o ustanovení právě zmíněné, ale o § 70 písm. a) s. ř. s., a správně dovozuje, že tu jde o úkon, který není rozhodnutím (ve smyslu § 65 s. ř. s.).

Tento posun je logický, protože za existence kompetenční výluky „rozhodnutí procesní povahy“ ji soudy využívaly jako důvod odmítnutí návrhu (podle tehdejšího práva zastavení řízení), aniž by bylo nutno blíže zkoumat právní povahu napadaného správního aktu, protože jeho procesní povaha byla mimo pochybnost. Po novele občanského soudního řádu zákonem č. 30/2000 Sb., která vypustila slova „rozhodnutí procesní povahy“,

bylo ovšem nutno zabývat se vlastní podstatou rozhodnutí o zamítnutí žádosti, jak to ostatně činí i toto rozhodnutí.

Je možné připomenout i to, že původní text daňového řádu vůbec nepředpokládal, že přezkoumá-li správce daně (ať na žádost daňového subjektu, nebo z úřední povinnosti) rozhodnutí postupem podle § 55b d. ř. a shledá-li, že k povolení přezkoumání nemělo dojít, má se o tom vydávat rozhodnutí. Teprve novelou č. 255/1994 Sb. byl § 55b odst. 1 d. ř. doplněn v tom smyslu, že v takovém případě přezkoumávané rozhodnutí potvrdí.

Z toho, co bylo dosud uvedeno (a z platné právní úpravy), plyne, že tu jsou dva typy rozhodnutí: prvním z nich se povoluje či nařizuje přezkoumání postupem podle § 55b d. ř. (načež následuje vlastní přezkumné řízení, které může skončit změnou, zrušením, nahrazením atd. rozhodnutí přezkoumávaného), druhým typem rozhodnutí (potvrzením přezkoumávaného rozhodnutí) končí vlastní přezkoumání tam, kde je zjištěno, že podmínky pro přezkum ve skutečnosti nejsou dány.

Ani jeden z těchto typů rozhodnutí – jak bude dále ukázáno – nepodléhá soudnímu přezkumu. Praxe finančních orgánů využívá ovšem ještě třetího typu, zákonem výslovně nezmiňovaného (ale zřejmě jen *implicitě* dovozaného z odst. 4 § 55b); tu jde o rozhodnutí, jímž ten, kdo je k přezkoumání věcně příslušný, vyslovuje, že podmínky pro přezkum vůbec neshledal, přezkoumání nepovolil ani nenařídil a – jako v souzeném případě – žádost o přezkoumání zamítl.

Nad rámec toho, co k věci správně uvedl městský soud, lze k podstatě problému dodat:

Přezkoumávání daňových rozhodnutí postupem podle pozitivní právní úpravy § 55b d. ř. vykazuje všechny znaky tradičního dozorčího oprávnění, formulované doktrínou (srov. k tomu např. Háchovo heslo „Dozor“ ve Slovníku veřejného práva, nebo vymezení rozdílů mezi dozorčím právem a instanční revizí *in* Jirí Hoetzel: Československé správní právo. Část všeobecná. Melantrich, Praha 1934, str. 333 a násl., nověji pak kapitola o správním dozoru *in* Dušan Hendrych: Správní prá-



vo. Obecná část. 6. vydání, C. H. Beck, Praha 2006, str. 279 a násl. a str. 388 a násl.).

Na věci nic nemůže měnit, že daňový řád očividně v rozporu s naukou (ostatně značně matoucím způsobem i se sebou samým) nespřímně zařazuje přezkoumávání daňových rozhodnutí postupem podle § 55b d. ř. mezi „mimořádné opravné prostředky“. O mimořádný opravný prostředek tu nejde a jít nemůže:

Opravný prostředek – řádný nebo mimořádný – je vždy procesním institutem, který je plně v rukou účastníka řízení; je charakterizován tím, že účastník má subjektivní procesní právo na to, aby takový prostředek byl projednán v zákonem předpokládané procesní formě. Správní orgán se jej nemůže zbýt a zůstat pasivní; opravný prostředek musí být projednán předepsaným pořadem správních stolic; nestane-li se tak, dochází k porušení účastníkovy subjektivního procesního práva. Zpravidla je také opravný prostředek vázán zákonnou lhůtou, ve které musí být podán (řádný prostředek ve lhůtě kratší, mimořádný ve lhůtě delší) a jejíž zmeškání má za následek ztrátu takového prostředku. Opravný prostředek je přízpusoben k ochraně subjektivního práva účastníka a jeho podání je ponecháno jeho vlastní aktivitě; úřad nemůže tuto aktivitu nahradit.

Ustanovení § 55b d. ř. („*Na žádost daňového subjektu nebo z úřední povinnosti může být rozhodnutí správe daně, které je v rozporu s právními předpisy nebo se zakládá na podstatných vadách řízení, a okolnosti nasvědčují tomu, že došlo ke stanovení daně v nesprávné výši, zrušeno, nahrazeno jiným nebo změněno*“) svou textací i systematickým řazením zřetelně naznačuje, že zákonodárce nepomýšlel na to „*žádost*“ konstruovat jako – lhostejno jaký – opravný prostředek, jsoucí v dispozici účastníka řízení. Pokud by se ustanovení mělo tímto způsobem vykládat, vznikl by tu mimo jiné nevysvětlitelný a nelogický rozpor s institutem řádných opravných prostředků (§ 48 a násl. d. ř.) co do lhůt, rozsahu přezkumu atd.

Naproti tomu výkon dozorčího práva slouží k ochraně práva objektivního a vykoná

se z moci úřední. Hoetzel správně upozorňuje, že řádné provedení dozorčího práva může sice fakticky „*jít k duhu*“ i občanům, je to ale jen důsledek jeho výkonu, nikoli zamýšlený účel. Dozorčí právo může být vykonáno i proti vůli účastníků či zájemníků a také na jejich újmu. Hácha poznamenal, že projev dozorčí moci se zásadně uskutečňuje z úředního podnětu; účastník či jiná osoba na to nemá právní vliv, třebaže právní předpisy počítají s tím, že interestent či účastník (připomíná se, že i osoba třetí či jiný správní orgán atd.) může úřad na věc upozornit. Takový podnět (podle staršího práva např. tzv. „dozorčí stížnost“) však není opravným prostředkem, ale právě jen upozorněním dozorčího úřadu (dřívější terminologii „denunciací“).

Proto Nejvyšší správní soud setrvává ve shodě s předchozí judikaturou na tom, že přezkoumávání daňových rozhodnutí není opravným prostředkem, ale nápravným prostředkem správního dozoru. Není to nic neobvyklého, protože takové prostředky při výkonu dozoru běžně užívají správní orgány jako organickou formu své činnosti, a to při tzv. vnitřní dozorčí činnosti.

Obdobu podobných postupů lze nalézt v pozitivním či recentním procesním právu na mnoha místech (srov. např. přezkumné řízení podle § 94 a násl. správního řádu, obdobně také přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení podle § 65 a násl. správního řádu z roku 1967, přezkoumávání pravomocných rozhodnutí podle § 135 a násl. zákona ČNR č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie ČR).

Z toho, co bylo uvedeno, vyplývá, že neuzil-li správní orgán své dozorčí oprávnění, nikak tím nevsáhl do subjektivního práva účastníka řízení (ani kohokoli jiného, kdo podnět k výkonu dozoru případně podal), protože tu žádné subjektivní právo na výkon dozorčího oprávnění není.

Je pak zcela lhostejné, zda dozorčí orgán odloží denunciaci pouhým sdělením zaslaným tomu, kdo ji podal, nebo se zda o zamítnutí žádosti (podnětu) pro nedůvodnost vysloví aktem, oděným do procesní formy

rozhodnutí. (Znovu je vhodné připomenout, že zákon tu ani tuto formu výslovně nevyžaduje a je dovozována jen *a contrario* z § 55b odst. 4 d. ř.) Nelze ale zaměnit formu za obsah: podstatné je posouzení, zda takové „rozhodnutí“ je skutečně „rozhodnutím“ ve smyslu legislativní zkratky § 65 s. ř. s., tedy správním aktem, jímž byla založena, změněna, zrušena či deklarována subjektivní práva. A protože – jak z několika stran osvětleno – tomu tak není, nemůže být takový správní akt bez ohledu na jeho označení naříkán žalobou ve správním soudnictví.

Dovolal-li se městský soud ve svém rozhodnutí inkompetenčního ustanovení § 70 písm. a) s. ř. s. a nepovažoval-li vydané „rozhodnutí“ za „rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s.“, učinil tak zcela správně.

Na závěr lze ještě odkázat na přčetnou starší judikaturu, která naprosto stabilně a opakovaně razila tezi, že na výkon práva dozorčího v různých správních oborech není právní nárok a nevyhovění podnětu nelze napadat stížností u Nejvyššího správního soudu (srov. k tomu např. Boh. A 71, 96, 103, 139, 140, 166, 544, 597, 642, 714, 834, 852, 892, 1290). Velmi instruktivně se k tomu vyslovilo např. Boh. A. 9597/1932: „Dozorčí právo podle tohoto zákona (pozn.: zde šlo o zákon č. 118/1920 Sb. z. a n.) vykonává žalovaný úřad jako část své úřední, citova-

*ným zákonem mu přikázané kompetence k ochraně veřejných zájmů a práva objektivního. Veřejné zájmy mohou arci jíti a často také skutečně jdou souběžně se zájmy soukromými, takže dozorcím zákrokem úřadu, čelícím k ochraně zájmů veřejných, dostane se zároveň ochrany i individuálním zájmům soukromým. Leč tu jde toliko o reflexní účinek takového dozorčího úředního zákroku na prospěch osoby, zúčastněné na věci svým soukromým zájmem. Již z toho, že při výkonu dozorčího práva jde o ochranu veřejných zájmů, plyne, že soukromá strana nemůže nikdy uplatňovati nárok na to, aby úřad vykonal dozorčí právo jemu příslušející, neboť ochrana zájmů veřejných náleží toliko úřadu, jak nejvyšší správní soud v četných svých nálezech opětovně již vyslovil a jak konstantně judikuje. Nemá-li strana podle toho vůbec subjektivního právního nároku na to, aby úřad užil svého dozorčího práva, lze jí tím méně přiznati nárok, aby je vykonal v její prospěch určitým, o ní žádaným způsobem (srov. Boh. A 1577/22, 5440/26 aj.). Odepře-li dozorčí úřad vykonati své dozorčí právo, na jehož výkon strana nemá subjektivního právního nároku, pak tímto odepřením nemůže býti její subjektivní právo porušeno.“*

Ze všech vyložených důvodů posoudil proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou a zamítl ji.

## 1114

### Daňové řízení: předběžná otázka platnosti smlouvy

k § 28 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (v textu též „daňový řád“, „d. ř.“)  
k § 5 odst. 1 zákona č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem, ve znění zákona č. 90/1996 Sb.

**Katastrální úřad zkoumá otázku povolení vkladu vlastnického práva do katastru nemovitostí výlučně z hledisek vymezených v § 5 odst. 1 zákona č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem; není proto oprávněn tak činit z pohledu celé škály dalších podmínek, vztahujících se například k platnosti uzavírané smlouvy. Nezabýval-li se katastrální úřad ve svém rozhodnutí platností kupní smlouvy, nemůže správce daně tuto otázku pominout, ale musí si ji posoudit jako předběžnou (§ 28 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků) a v rozhodnutí o vyměření daně z převodu nemovitostí uvést, proč kupní smlouvu považuje za platnou.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2006, čj. I Afs 46/2006-80)

**Prejudikatura:** srov. usnesení pléna Ústavního soudu č. 44/1999 Sb. ÚS.

**Věc:** Pavel K. proti Finančnímu ředitelství v Brně o daň z převodu nemovitostí, o kasační stížnosti žalobce.

Finanční úřad Brno II platebním výměrem ze dne 11. 6. 2004 vyměřil žalobci daň z převodu nemovitostí ve výši 93 500 Kč.

Finanční ředitelství v Brně rozhodnutím ze dne 21. 12. 2004 odvolání žalobce zamítlo.

Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 16. 9. 2005 žalobu zamítl. V odůvodnění zejména uvedl, že z obsahu správního spisu nelze dovodit, že by žalobce byl krácen na svých procesních či hmotných právech. Žalobce měl v průběhu celého řízení dostatek prostoru k tomu, aby se mohl vyjadřovat ke všem důkazům v řízení zjištěným. Ze správního spisu vyplynulo, že žalobce spolu s manželkou uzavřel dne 16. 1. 1998 kupní smlouvu, kterou jako bezpodílový spoluvlastník prodal nemovitost specifikovanou v bodě I kupní smlouvy za kupní cenu 3 400 000 Kč. Právní účinky vkladu vlastnického práva do katastru nemovitostí nastaly 3. 7. 1998. Výzvami ze dne 22. 3. 2001 a ze dne 25. 4. 2001 správce daně vyzval žalobce k podání daňového přiznání k dani z převodu nemovitostí a k doložení znaleckého posudku. Žalobce ve stanovených lhůtách na výzvy nereagoval a nedoložil ani znalecký posudek; správce daně proto sám zajistil vypracování znaleckého posudku, z něhož zjistil, že cena převáděných nemovitostí činila 3 027 580 Kč. Z uzavřené kupní smlouvy dále vyplynulo, že sjednaná kupní cena měla být mezi stranami vypořádána tak, že celou kupní cenu zaplatí kupující v hotovosti před podpisem této smlouvy do rukou prodávajících a ti svým podpisem stvrdili správnost a převzetí celé kupní ceny. Dále ze smlouvy plyne, že prodávající mají právo od smlouvy odstoupit, nejpozději však do 29. 6. 1998, avšak jen v případě, že současně vrátí celou kupní cenu k rukám kupujícího. Ze spisu tedy neplynulo nic, co by nasvědčovalo tomu, že skutková zjištění správce daně nebyla v úplnosti shromážděna, nebo že by byl žalobce nabídl relevantní důkaz opaku. Je na účastnících smlouvy, aby si v rámci smluv-

ní volnosti upravili své vzájemné vztahy; ujednání soukromoprávního charakteru však neovlivní povinnost správce daně vyměřit daň z převodu nemovitostí, nastanou-li pro to rozhodné, zákonem stanovené skutečnosti.

Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, v níž mj. považoval za nesprávný závěr soudu, že z obsahu žaloby neplyne, v čem tkví nezákonnost napadeného rozhodnutí. Stěžovatel dostatečným způsobem popsal, v čem spatřuje simulovaný a ve svých důsledcích neplatný právní úkon. On i jeho manželka byli uvedeni v omyl a připraveni o dům a další nemovitosti. Od samého počátku (jak v daňovém řízení, tak i v řízení soudním) navrhoval provedení důkazů spisem Městského soudu v Brně a dále spisem Policie ČR. Soud nadto ani nevyložil, proč se odmítá navrženými důkazy zabývat. Tyto důkazy by mohly prokázat žalobcovo tvrzení týkající se neplatnosti smluv, a tedy nemožnosti vyměřit předmětnou daň, neboť k převodu nemovitostí vůbec v důsledku neplatných úkonů nemohlo dojít.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti (shodně jako v napadeném rozhodnutí) uvedl, že právní skutečností, s níž je spojen vznik předmětu daně z převodu nemovitostí, je úplatný převod nebo přechod vlastnictví k nemovitosti. Dnem právních účinků vkladu vlastnického práva je vymezen okamžik, kdy nastala skutečnost znamenající vznik předmětu této daně a současně i vznik daňové povinnosti. Ačkoliv v kupní smlouvě ze dne 16. 1. 1998 byla možnost odstoupení od smlouvy sjednána, žalobce od ní neodstoupil. Stěžovatel nikdy nepředložil žádný doklad deklarující neplatnost smlouvy, stále jde jen o pouhá tvrzení a odkazy na neukončená soudní řízení a policejní vyšetřování, což nemohlo a nemůže mít na daňové řízení žádný vliv.

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

### Z odůvodnění:

Podstatnou předestřenou kasační námitkou je poukaz na odmítnutí žalobceva návrhu důkazů ze strany správce daně, jakož i žalovaného a poté i nesprávně hodnocená právní otázka soudem, týkající se úplnosti dokazování. To vše za situace, kdy žalobce jak v daňovém řízení, tak i v žalobě poukazoval na neplatnost předmětné smlouvy o převodu nemovitostí.

Jak je zřejmé ze správního spisu, žalobce zcela konzistentně v průběhu daňového řízení namítal neplatnost smlouvy, na základě které mu byla poté vyměřena daň z převodu nemovitostí a navrhol o tomto svém tvrzení důkazy (mj. i soudním spisem o probíhajícím řízení). Žalovaný však na tvrzenou neplatnost této kupní smlouvy v podstatě nereagoval. V odůvodnění svého rozhodnutí pouze uvedl, že pro vznik daňové povinnosti z převodu nemovitostí je rozhodné, zda k jejich převodu skutečně došlo. Uvedl dále, že správce daně vycházel z § 28 odst. 1 daňového řádu, podle něhož vyskytne-li se v řízení otázka, o níž již rozhodl příslušný orgán, je správce daně takovým rozhodnutím vázán. V daném případě rozhodl Katastrální úřad Brno-město dne 8. 9. 1998; tímto rozhodnutím tento úřad potvrdil, že došlo k platnému převodu nemovitostí, a nastaly proto podmínky pro vyměření daně.

V tomto závěru se však žalovaný mylí a krajský soud pak nadto ani k žalobní námitce (týkající se návrhu na dokázání neplatnosti smlouvy) tento vadný právní názor nerevidoval.

S žalovaným lze jistě souhlasit, pokud se odvolává na zjištění, že rozhodnutím katastrálního úřadu byl povolen vklad vlastnického práva, a že v tomto směru byla v daňovém řízení vyřešena otázka okamžiku přechodu vlastnického práva k předmětné nemovitosti.

Žalobce však již v průběhu daňového řízení vznesl námitku neplatnosti právního úkonu, vznesl tedy námitku, kterou bylo nutno vyřešit, když žalovaným zmiňovaný § 28 odst. 1 daňového procesního předpisu počítá s tím, že i v daňovém řízení se mohou vyskytnout některé otázky, které nutno považovat

za otázky předběžné. Pokud již taková otázka byla vyřešena pravomocným rozhodnutím, např. i pravomocným rozhodnutím jiného orgánu, je správce daně takovým rozhodnutím vázán. Nebyla-li dosud taková předběžná otázka vyřešena, potom může správce daně dát podnět příslušnému orgánu k zahájení řízení, které by směřovalo k jejímu vyřešení, nebo si musí tuto otázku vyřešit sám.

V souzené věci však nejen, že otázka platnosti předmětné smlouvy nebyla vyřešena, správní orgán se jí totiž nezabýval vůbec s poukazem na její vyřešení rozhodnutím katastrálního úřadu o povolení vkladu vlastnického práva.

Katastrální úřad však zkoumá otázku povolení vkladu vlastnického práva výlučně z hledisek vymezených v § 5 odst. 1 zákona č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem, ve znění pozdějších předpisů, a není proto oprávněn tak činit z pohledu celé škály dalších podmínek, vztahujících se například k platnosti právních úkonů a uzavírané smlouvy; znamená to, že otázka platnosti zmíněné kupní smlouvy nemohla být jeho rozhodnutím řešena, a tedy ani vyřešena (srov. usnesení pléna Ústavního soudu ze dne 8. 7. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 11/99, Sb. n. u. ÚS, svazek č. 15, usnesení č. 44, str. 261); daňové orgány tak byly povinny se takovou otázkou zabývat a uvést úvahu, pro kterou považují zmíněnou kupní smlouvu za platnou.

Pokud tedy o takové, v daňovém řízení předběžné, otázce dosud příslušný orgán (v tomto případě soud) nerozhodl, je oprávněn učinit si úsudek, resp. takovou otázku předběžně vyřešit, správce daně, který vyřešení takové otázky pro vydání vlastního rozhodnutí potřebuje. Rozhodně tedy nemůže vyřešení takové předběžné otázky pominout. Vždyť pokud by daňové orgány zkoumaly otázku platnosti kupní smlouvy a dospěly například k závěru o její absolutní neplatnosti, pak by k této skutečnosti musel správce daně přihlídnout z úřední povinnosti jako ke skutečnosti vylučující předmětnou daň.

Krajský soud však nesprávný úsudek žalovaného, učiněný v rozporu s obecně závazný-

mi právními předpisy, ponechal bez povšimnutí (za situace, kdy zodpovězení této otázky v daňovém řízení mohlo mít vliv na vznik daňové povinnosti, a navíc za situace, kdy žalobce jak v průběhu daňového, tak i soudního řízení námitku neplatnosti smlouvy i ne-

dostatečných důkazů uplatňoval), nevyložil ani, z jakých důvodů považuje závěr žalovaného za správný, zatížil tak své rozhodnutí vadou, jež zakládá podmínky pro zrušení tohoto rozsudku pro jeho nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů.

## 1115

### Daňové řízení: doručování zástupci s omezenou plnou mocí

k § 17 odst. 7 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (v textu též „daňový řád“, „d. ř.“)

**Pokud správce daně obdržel omezenou plnou moc (§ 17 odst. 7 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků) teprve po vydání a odeslání platebních výměrů, avšak ještě před jejich doručení daňovému subjektu, zvolenému zástupci se tyto výměry již nedoručují. Právně rozhodným okamžikem pro běh odvolací lhůty a pro nabytí právní moci těchto výměrů je jejich doručení daňovému subjektu.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 8. 2005, čj. 2 Afs 202/2004-43)*

**Prejudikatura:** srov. náleží Ústavního soudu č. 15/2003 Sb. ÚS.

**Věc:** Jaromír M. proti Finančnímu ředitelství v Českých Budějovicích o daň z příjmů fyzických osob, o kasační stížnosti žalovaného.

Dodatečnými platebními výměry ze dne 10. 10. 2000 vyměřil Finanční úřad v Písku žalobci na daní z příjmů fyzických osob za zdaňovací období 1996 a 1997 částky 193 720 Kč a 136 608 Kč. Oba tyto výměry zaslal žalobci, a to tak, že dne 16. 10. 2000 byla zásilka uložena u pošty, kde ji žalobce osobně převzal dne 23. 10. 2000.

Dne 20. 10. 2000 byla finančnímu úřadu doručena plná moc, datovaná ke stejnému dni, udělená žalobcem Ing. Františkovi M. k zastupování před správcem daně. Podáním ze dne 18. 2. 2004 pak Ing. František M. požádal správce daně jménem žalobce o sdělení důvodu rozdílu mezi dříve vyměřenou daní a daní vyměřenou dodatečně a zároveň se odvolal proti shora citovaným dodatečným platebním výměrům.

Toto odvolání zamítl Finanční úřad v Písku rozhodnutím ze dne 27. 2. 2004, když konstatoval, že odvolání bylo podáno opožděně. K převzetí napadených výměrů totiž došlo dne 23. 10. 2000, takže odvolací lhůta nebyla zachována.

Odvolání proti tomuto rozhodnutí zamítl Finanční ředitelství v Českých Budějovicích dne 9. 8. 2004. V odůvodnění tohoto rozhodnutí především označilo za irrelevantní námitku, že dodatečné platební výměry nebyly řádně doručeny, jelikož v době vydání i odeslání těchto výměrů nebyla správci daně prokazatelně známa existence plné moci pro Ing. Františka M. k zastupování v daňovém řízení, který v době vydání ani odeslání výměrů nebyl zmocněn k zastupování žalobce.

Krajský soud v Českých Budějovicích zrušil shora citovaná rozhodnutí obou finančních úřadů, a to proto, že předmětná plná moc byla správci daně doručena dne 20. 10. 2000, a od tohoto dne proto byla vůči němu účinná. Správce daně proto sice doručoval dodatečné platební výměry správně pouze žalobci, neboť v té době ještě zastoupen nebyl, nicméně počínaje dnem 20. 10. 2000 musela být rozhodnutí doručována již zástupci. Z tohoto hlediska je nerozhodné, kdy správce daně vydal rozhodnutí, nýbrž „zda bylo po

20. 10. 2000 doručeno i jeho zástupci". Protože se tak nestalo, bylo porušeno ustanovení § 17 odst. 7 daňového řádu. Povinnost doručovat zástupci žalobce by totiž nebyla dána jen tehdy, když by byla plná moc doručena správci daně po doručení předmětných výměrů, k čemuž však v daném případě nedošlo, a to i proto, že k fikci doručení by došlo teprve 15 dnů od uložení zásilky, tzn. od 16. 10. 2000. Jelikož tedy žalobce měl zástupce s omezenou plnou mocí, nemohla začít plynout lhůta pro odvolání proti dodatečným platebním výměrům, pokud tyto výměry nebyly doručeny též zástupci.

Žalovaný (stěžovatel) brojil proti uvedení rozsudku krajského soudu kasační stížností, ve které mimo jiné uvedl, že vztah zastoupení vzniká na základě smlouvy, přičemž plná moc je jednostranný právní úkon zastoupeného vůči třetím osobám, kterým se dává na vědomí, že zástupce je oprávněn zastoupeného zastupovat, a v jakém rozsahu (viz nálezh Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 433/2001). V daném případě proto plná moc ze dne 20. 10. 2000 splňovala podmínky ustanovení § 10 odst. 3 d. ř., když byla učiněna písemně, rozsah zmocnění byl vymezen přesně a jednalo se o plnou moc omezenou. Stěžovatel proto nesouhlasí s názorem krajského soudu, že není podstatné, kdy bylo rozhodnutí správce daně vydáno, a naopak je rozhodné, zda bylo rozhodnutí doručeno po 20. 10. 2000, tzn. po obdržení plné moci i zástupci žalobce. Výklad ustanovení § 17 odst. 7 d. ř. jde nad rámec zákona, pokud soud dovazuje, že bylo povinností správce daně poté, co obdržel plnou moc, doručit rozhodnutí již předané k poštovní přepravě ještě tomuto zástupci. Výklad učiněný soudem fakticky zvyšuje daňové subjekty, jelikož vede k prodlužování lhůt stanovených v § 48 odst. 5 d. ř. Podat odvolání je v dispozici daňového subjektu, který tak však neučinil.

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

### Z odůvodnění:

Nejvyšší správní soud především uvádí, že orgány aplikující právo, mezi nimiž zaují-

mají dominantní pozici nezávislé soudy, musí při své činnosti postupovat tak, aby interpretační a aplikační právní problémy řešily s maximální mírou racionality. Právní normativní systém totiž představuje toliko jeden ze způsobů řešení společenských konfliktů, který nelze od ostatních systémů zcela vydělit (a nebylo by to ostatně ani smysluplné), a proto také při myšlenkových postupech v oblasti práva nelze abstrahovat od obecně platných pravidel a představ. V daném případě, kdy se spornou jeví otázka výkladu institutu doručování daňových rozhodnutí, z této vstupní obecné úvahy konkrétně plyne, že právní výklad prováděný k tomu specializovanými orgány nemá vést k praktickým důsledkům, jež se zásadně odlišují od běžného vnímání tohoto institutu ve společnosti. Jakkoliv totiž je institut doručování v právním řádu značně významný, operuje i s některými abstraktními termíny (např. tzv. fikce doručení) a má celou řadu konkrétních právních dopadů, nelze zároveň přehlížet fakt, že svojí podstatou se jedná o komunikační prostředek, kdy doručení slouží k seznámení účastníků konkrétního řízení s určitými úkony, provedenými (v daném případě) vrchnostenským orgánem. Jestliže tedy na straně jedné je nutno trvat na tom, aby bylo řádně doručováno, neboť v opačném případě účastníci řízení mohou být výrazně dotčeni na svých právech (včetně přístupu k soudu), na straně druhé nelze přijmout formalistický přístup těchto účastníků, dosahující svojí intenzitou až procesních obstrukcí, jehož důsledkem je faktické znemožňování efektivní činnosti orgánů ochrany práva.

V daném případě není sporu o tom, že v době vydání i odeslání předmětných dodatečných platebních výměrů žalobce nebyl zastoupen, takže správce daně nepochybil, když je zaslal toliko žalobci. Pochybení však shledal krajský soud v tom, že správce daně tato rozhodnutí dodatečně nezaslal zástupci žalobce poté, co obdržel předmětnou plnou moc.

K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že v přezkoumávané fázi daňového řízení bylo posledním úkonem správce daně vydání a odeslání dodatečných platebních výměrů.

Pokud by správce daně obdržel předmětnou plnou moc ještě před tímto okamžikem, není pochyb o tom, že by tyto výměry mohly být za dané situace (tzn. jednalo se o omezenou plnou moc) řádně doručeny jen tehdy, pakliže by byly zaslány jak daňovému subjektu, tak také jeho zástupci. Situace v projednávané věci však byla skutkově jiná: k doručení plné moci správci daně došlo až poté, co platební výměry byly prokazatelně odeslány, tzn. v době, kdy správce daně již žádné úkony nečinil, a pokud by tak učinil, konal by nadbytečně. Soud proto uzavírá, že pokud by za dané situace správce daně byl povinen rozhodnutí zaslat znovu zástupci daňového subjektu (jak dovodil krajský soud), musel by fakticky předchodit úkon „zopakovat“, přestože k tomu nebyl zákonem povinován, jelikož jeho činnost byla v této fázi daňového řízení již skončena. Právně významným okamžikem, od něhož se v projednávané věci odvíjel i běh třicetidenní odvolací lhůty (a následně nabytí právní moci dodatečných platebních výměrů), bylo proto doručení daňovému subjektu, nikoliv jeho zástupci, jelikož k předání plné moci správci daně došlo až poté, co byly tyto výměry vydány a odeslány.

K právnímu názoru krajského soudu, že povinnost doručovat zástupci žalobce by nebyla dána jen tehdy, když by byla plná moc doručena správci daně až po doručení předmětných výměrů, k čemuž však v daném případě nedošlo, je nutno uvést, že z daňového řádu nevyplývá, že tato fáze daňového řízení končí okamžikem doručení rozhodnutí daňovému subjektu, když v právní moci je rozhodnutí teprve tehdy, jestliže proti němu nelze uplatnit řádný opravný prostředek (§ 32 odst. 12). Poukaz stěžovatele na faktické prodloužení odvolací lhůty (§ 48 odst. 5) je proto z tohoto hlediska případný.

Od výkladu ustanovení § 17 odst. 7 daňového řádu, provedeného krajským soudem a v daném případě prospívajícím žalobci, je nutno se odchýlit též proto, že podle této logiky by logickým argumentem *ad absurdum* vyplývalo, že pokud by v obdobné situaci nebyla udělena daňovému zástupci omezená plná moc, ale plná moc neomezená, pak by za-

slání této neomezené plné moci správci daně poté, co odeslal určitou písemnost, ale předtím, než si ji daňový subjekt vyzvedl, vedlo k nenapravitelné nezákonnosti postupu správce daně, neboť daná písemnost měla být podle první věty citovaného ustanovení zaslána „pouze tomuto zástupci“. Nenapravitelnost by přitom spočívala v tom, že zatímco v okamžiku odeslání takové písemnosti daňovému subjektu by byl postup správce daně zcela správný, tj. *secundum legem*, po obdržení neomezené plné moci by se z něj *ex post* stal nutně postup nezákonný (*contra legem*), neboť písemnost byla doručena daňovému subjektu, kterému vůbec zaslána být neměla, na čemž by v tomto případě nic nezměnilo ani dodatečné odeslání daňovému zástupci. Zde je tedy absurdnost nastíněného výkladu daňového řádu zcela hmatatelná, v posuzovaném případě se nesprávnost tohoto výkladu omezuje na to, že vede k závěrům odporujícím smyslu a účelu daňového řízení a doručování v něm.

Postup správce daně a stěžovatele tak v daném případě plně sledoval smysl zákona a ochranu žalobcových procesních práv, výklad žalobcův jim naopak protičeří, a proto mu nelze přisvědčit, aniž by se výklad daňového řádu nevykmanul svému smyslu. Zamítnutí žalobcova odvolání pro opožděnost totiž v posuzovaném případě nebylo důsledkem tvrzené nesprávnosti a nezákonnosti postupu správce daně při doručování, ale odrazem zásady, že právo náleží bdělým, nikoli těm, jejichž nevhodné procesní taktizování jde viditelně na úkor této bdělosti. Tato zásada nebyla uplatněna správcem daně a stěžovatelem formalistickým způsobem, takovým je spíše žalobcův výklad předmětných ustanovení, jak bylo rozebráno výše. V konkrétním případě vede takový formalistický výklad a žalobcův procesní postup k důsledkům protičeřícím smyslu daňového práva a vyvozujícím z tvrzeného, ale zdejší soud neshledaného, zásahu do žalobcových procesních práv naprosto nepřiměřené důsledky, tedy nezákonnost stěžovatelova rozhodnutí. Tu zdejší soud neshledal a s právním názorem krajského soudu se v tomto bodě nemohl ztotožnit.

## Daň z přidané hodnoty: nárok na odpočet daně; přijatá zdanitelná plnění

k § 19 odst. 1 zákona ČNR č. 588/1992 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění účinném pro zdaňovací období roku 2003 a 2004<sup>\*)</sup>

k § 72 odst. 1 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty

**Zdanitelným plněním přijatým pro účely související s podnikáním (ekonomickou činností) podle § 72 odst. 1 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, mohou být i služby poskytované ve formě reklamních nápisů, pokud slouží k prezentaci ekonomické činnosti plátce daně. Takový účinek nastává nejen v případě, kdy je z reklamního nápisu zřejmé, kdo a kde prodej uskutečňuje a jaké zboží nabízí, ale také tehdy, jestliže reklamní nápis obsahuje výlučně obchodní firmu či její logo.**

*(Podle rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 20. 9. 2006, čj. 15 Ca 100/2005-36)*

**Prejudikatura:** srov. č. 709/2005 Sb. NSS.

**Věc:** Robert S. proti Finančnímu ředitelství v Ústí nad Labem o daň z přidané hodnoty.

Žalobce osmi samostatně podanými žalobami brojil proti osmi rozhodnutím žalovaného ze dnů 8. 4. 2005, 2. 5. 2005, 1. 8. 2005, 19. 10. 2005 a 21. 12. 2005, kterými žalovaný zamítl jeho odvolání proti platebním výměrům Finančního úřadu v Podbořanech na daň z přidané hodnoty za zdaňovací období srpen 2003 a leden až červenec 2004. Žalobce zejména namítal, že mu vznikl nárok na odpočet daně z přidané hodnoty za přijaté zdanitelné plnění za realizaci jím zadané reklamy. Reklama spočívala v umístění nápisu „TRIMA“, případně „TRIMA EDM“, na soutěžních vozidlech automobilové rallye. Jednotlivé uplatněné nároky na odpočet daně z přidané hodnoty však správce daně neakceptoval a s tímto jeho postupem se ztotožnil i žalovaný, když vyslovil, že žalobce neprokázal, že předmětná zdanitelná plnění použil při podnikání dle § 19 odst. 1 zákona ČNR č. 588/1992 Sb., o dani z přidané hodnoty, popřípadě podle § 72 odst. 1 zákona č. 235/2004 Sb. Žalovaný ve svých rozhodnutích vyslovil názor, že nápis „TRIMA“, případně „TRIMA EDM“, sám o sobě neprokazuje, že reklama je činěna pro žalobce, když neobsahuje např. přesné označení žalobce, uvedení adresy či jeho provozovny. Názor daňových orgánů

spočívá v tom, že daňově nelze akceptovat reklamu daňového subjektu, která neobsahuje jeho jméno a adresu. Podstata věci tedy nespočívá ve skutečnosti, že by neprokázal použití reklamy pro své podnikání, neboť ze strany daňových orgánů nebylo zpochybněno faktické uskutečnění jednotlivých zdanitelných plnění dodavatelem – tj. poskytnutí reklamy. V jednotlivých daňových řízeních žalobce správce daně předložil celou řadu důkazních prostředků spolehlivě prokazujících skutečnost, že se jedná o reklamu jeho podnikatelské činnosti vykonávané v rámci sdružení bez právní subjektivity a že tato reklama byla fakticky realizována. To, že uvedená reklama byla reklamou žalobce, a nikoliv jiného subjektu, mohou případně potvrdit v řízení před soudem i svědecké výpovědi zastupců společnosti P., která reklamu poskytovala. Žalobce se dále neztotožnil se závěry správce daně a žalovaného, že aby byla reklama daňově akceptovatelná, musí nějak daňový subjekt identifikovat a také musí být široké veřejnosti známo, jaké služby či výkony provádí zadavatel dané reklamy. Podle žalobce předmětem reklamy může být v zásadě cokoliv, co je dle názoru zadavatele reklamy schopné upozornit veřejnost na existenci

<sup>\*) S účinností od 1. 5. 2004 nahrazen zákonem č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty.</sup>



určitého subjektu, jeho výrobků, činností nebo jejich vlastností apod. Reklama není a nemůže být ani právním úkonem se zákonem stanovenými obligatorními náležitostmi, neboť se jedná pouze o druh přesvědčovacího procesu, resp. určité oznámení s cílem podpořit podnikatelskou činnost, jehož formální a obsahové náležitosti nejsou nikde obecně závazným právním předpisem předepsány. Na podporu tohoto názoru žalobce poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. 709/2005 Sb. NSS. Je navíc nepodstatné, zda dotyčná reklama je zaměřena na širokou veřejnost či nikoliv. Bylo čistě na žalobci, aby si zvolil, že nechce oslovovat širší veřejnost, nýbrž v první řadě subjekty podnikající ve strojírenství, a to zejména v automobilovém, když sám podniká ve strojírenství. Prokázat, že nápis „TRIMA“, popř. „TRIMA EDM“, obsahuje žalobcovo „obchodní jméno“, nebylo nikdy v možnostech žalobce, neboť je evidentní, že zmiňované reklamní nápisy neobsahují žalobcovo jméno a příjmení.

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobám mimo jiné konstatoval, že při posuzování, zda přijatá zdanitelná plnění žalobce použil při podnikání, vycházely daňové orgány z názoru, že takový reklamní nápis sám o sobě neprokazuje, že reklama je činěna pro žalobce. Reklamní nápis totiž neobsahoval žádné bližší upřesnění, jako např. přesné označení žalobce, uvedení jeho adresy či jeho provozovny. Reklama je přesvědčovací proces, jehož smyslem je hledání uživatelů přesně specifikovaných služeb a výkonů. Uveřejněním loga „TRIMA“, případně „TRIMA EDM“, však nebyla oslovena široká veřejnost, neboť z něho nemohlo být široké veřejnosti známo, ani jí tímto nebylo oznámeno, jaké služby či výkony žalobce nabízí a nemohli být osloveni zájemci o činnost žalobce z řad široké veřejnosti. Závěrem žalovaný uvedl, že reklamní nápisy „TRIMA“, případně „TRIMA EDM“, neobsahující označení žalobce, uvedení jeho adresy či provozovny ani žalobcem předložené důkazní prostředky dokladující provedení reklamy neprokazují, že reklama byla činěna pro žalobce. Dle žalovaného jeho závěry v tomto směru mají oporu v rozsudku Městského sou-

du v Praze ze dne 13. 7. 2004, čj. 11 Ca 28/2003-23.

Vzhledem k tomu, že všechny žaloby směřovaly proti rozhodnutím, která spolu skutkově souvisejí a týkají se týchž účastníků řízení, krajský soud v souladu s § 39 odst. 1 s. ř. s. svým usnesením ze dne 4. 9. 2006 všech 8 věcí spojil ke společnému projednání.

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

### **Z odůvodnění:**

(...) Na tomto místě soud předesílá, že rozhodnutí žalovaného i správce daně zrušil proto, že se neztotožnil s jejich závěry ohledně neprokázání oprávněnosti nároku na odpočet daně žalobcem podle § 19 odst. 1 zákona č. 588/1992 Sb. [v případě zdaňovacích období srpen 2003 a leden až duben 2004], popřípadě podle § 72 odst. 1 zákona č. 235/2004 Sb. [v případě zdaňovacích období květen až červenec 2004, neboť 1. 5. 2004 vstoupil v účinnost nový zákon o dani z přidané hodnoty], za zhotovené reklamní nápisy „TRIMA“ či „TRIMA EDM“, když tyto reklamní nápisy samy o sobě neprokazují, že reklama je činěna pro žalobce. V důsledku nesprávného posouzení této právní otázky, která byla v předmětných věcech hlavním žalobním bodem, a to hmotněprávní povahy, pak daňové orgány obou stupňů vydaly nezákonná rozhodnutí, na což zcela oprávněně poukazoval žalobce v jednotlivých žalobách a replikách.

(...) Plátce daně nepochybně používá přijatá zdanitelná plnění při podnikání, pokud jich využívá pro účely, které s ním souvisejí (v terminologii zákona č. 235/2004 Sb. – plnění související s ekonomickou činností). Podnikáním se pak podle § 2 odst. 1 obchodního zákoníku rozumí soustavná činnost prováděná samostatně podnikatelem vlastním jménem a na vlastní odpovědnost za účelem dosažení zisku. Z právě uvedeného vyplývá, že uvedená souvislost mezi přijatými zdanitelnými plněními a podnikáním je zachována tehdy, když se plnění vztahují k předmětu podnikatelské činnosti plátce daně a ten jich

využije k dosažení zisku. Pokud tedy existuje takto popsaná věcná shoda mezi přijatými zdanitelnými plněními a z nich plynoucími výnosy, jedná se o využití plnění pro účely související s podnikáním (v terminologii zákona č. 235/2004 Sb. – s ekonomickou činností).

Zdanitelnými plněními přijatými pro účely související s podnikáním – ekonomickou činností mohou být nepochybně i poskytované služby ve formě reklamních nápisů, pokud tyto slouží k prezentaci podnikatelské – ekonomické činnosti plátce daně. Takový účinek nastává především tehdy, pokud je z reklamního nápisu zřejmé, kdo a kde prodej uskutečňuje, jakož i jaké zboží zadavatel reklamy nabízí, neboť již tímto sdělením potencionální zákazníci mohou získávat základní poznatky o nabízeném produktu. Takový účinek ovšem nastává i tehdy, pokud reklamní nápis obsahuje výlučně obchodní firmu či fakultativní dodatek k obchodní firmě v případě fyzických osob, a dokonce i tehdy, pokud reklamní „nápis“ obsahuje výlučně logo daňového subjektu neobsahující žádné slovní označení, nýbrž „jen“ nějaký graficky vytvořený znak. Na tomto místě soud připomíná, že tento právní názor vyslovil již ve svém rozsudku ze dne 10. 6. 2004, čj. 16 Ca 419/2001-22, jenž nebyl nikterak zpochybněn rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2005, č. 709/2005 Sb. NSS. Účelem reklamy je totiž podání krátké a přitom výstižné informace o existenci daňového subjektu na obchodním trhu, a to propagováním jeho samotného či s důrazem na propagování jeho zboží či služeb, jak lze pozorovat v běžném životě – obzvláště pak při sportovních a kulturních akcích. Praxe v oblasti reklamy ukazuje, že reklama se mnohdy míjí účinkem, když zahrnuje adresáty podrobnějšími údaji o zadavateli reklamy, jako jsou údaje o jeho sídle či místě podnikání nebo výčet nabízeného zboží či služeb apod. Dále soud poznamenává, že reklama často není zaměřena pouze na širokou veřejnost, když svého účinku může v jistých případech dosáhnout efektivněji svojí přítomností na akcích, které vyhledává určitá skupina osob se specifickými zájmy.

Při posuzování, zda uskutečněné platby je možné posoudit jako zdanitelné plnění s nárokem na odpočet daně z přidané hodnoty, je nutné vždy vycházet z příkového kontextu všech okolností případu, obzvláště pak je třeba přihlížet ke konkrétnímu předmětu činnosti daňového subjektu. Také je nutno vycházet i ze smyslu právní úpravy této problematiky – a tím je podpora podnikání.

Jak již bylo zmíněno výše, reklamní nápisy „TRIMA“, popř. „TRIMA EDM“, si objednávalo sdružení fyzických osob Robert S. a Jan P., a to sdružení TRIMA – elektrorevizní řezání. Za tohoto stavu věci bylo z reklamních nápisů zřejmé, jaké podnikatelské uskupení je na soutěžních vozidlech automobilové rallye propagováno, což znamená, že adresáti těchto reklamních nápisů tak mohli získat poznatek o existenci sdružení TRIMA. Není přitom podstatné, že reklamní nápisy vyjma označení podnikatelského uskupení neposkytovaly žádný další údaj týkající se tohoto sdružení, a proto mohly bez dalšího oslovit pouze stávající klientelu, a dále že reklamní nápisy nebyly uveřejněny na akci, která nebyla určena nejširší veřejnosti. Tyto aspekty náleží toliko do sféry podnikatelského rizika zadavatele reklamy a nepředstavují zákonné hledisko pro uplatnění nároku na odpočet daně. V daném případě je evidentní, že sdružení TRIMA, jehož účastníkem je žalobce, vykonává naprosto specifickou činnost – služby v oboru obrábění-řezání kovových (vodivých) materiálů, a proto je nasnadě, že má i specifický okruh zákazníků. Této skutečnosti by pak měla odpovídat i volba druhu i formy reklamy. V daném případě dle názoru soudu zvolený druh i forma reklamy zcela odpovídal předmětu činnosti, jímž se zabýval žalobce.

Soud proto uzavírá, že v nyní projednávaných věcech žalobce zdanitelná plnění přijatá od společnosti P. za pronájem reklamní plochy na soutěžních vozidlech automobilové rallye při různých závodech použil pro účely souvisejícími s jeho podnikáním – ekonomickou činností, což také žalobce v jednotlivých daňových řízeních náležitě doložil. Žalobcem předložené důkazní prostředky v daňových řízeních totiž jednoznačně pro-

kazují, jednotlivě i ve vzájemném souhrnu, že předmětná reklama byla činěna pro žalobce (smlouva o sdružení TRIMA – elektrorevizní řezání, živnostenský list s dodatkem ke jménu a příjmení – TRIMA, smlouvy o pronájmu reklamních ploch na soutěžních vozidlech automobilové rallye, faktury za sjednané služby, potvrzení od společnosti P., že reklama nebyla provedena pro nikoho jiného, doklady o registraci ochranné známky „TRIMA EDM“ zakládající ode dne 12. 2. 2004 právo přednosti k tomuto označení, videokazeta a startovní listiny jednotlivých závodů, řada fotografií a plakátů soutěžních vozidel, na nichž byla umístěna předmětná reklama). Pokud tedy daňové orgány obou stupňů neuznaly v příslušných zdaňovacích obdobích nárok na odpočet daně z přidané hodnoty, porušily tím § 19 odst. 1 zákona č. 588/1992 Sb. – v případě zdaňovacích období srpen 2003 a leden až duben 2004 a § 72 odst. 1 zákona č. 235/2004 Sb. – v případě zdaňovacích období květen až červenec 2004, a výsledkem toho bylo vydání nezákonných rozhodnutí.

Pro úplnost soud ještě poznamenává, že v předmětné věci nelze konstatovat, jak učinil žalovaný, že žalobce porušil zákon č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy a o změně a doplnění zákona č. 468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění pozdějších předpisů. Nikde totiž není

zákonem připuštěna možnost analogie, a proto nelze pro účely zákona č. 588/1992 Sb. či zákona č. 235/2004 Sb. užít definice reklamy obsažené v jiném právním předpise a z naplnění či nenaplnění jejího obsahu usuzovat na uznatelnost nároku na odpočet daně z přidané hodnoty. Nesprávný je rovněž závěr žalovaného o tom, že reklama by byla daňově akceptovatelná tehdy, pokud by jejím předmětem byla ochranná známka zapsaná v příslušném rejstříku Úřadu průmyslového vlastnictví. Tím by byl totiž naprosto popřen jím zastávaný názor, že pokud reklama neobsahuje jméno a příjmení zadavatele reklamy, popř. další náležitosti, nemůže jít nikdy o daňově akceptovatelnou reklamu. Navíc právo k ochranné známce, se kterým lze běžně disponovat, dává jejímu držiteli „pouze“ větší rozsah ochrany před eventuálním zneužitím této známky a nic víc. Pokud žalovaný na podporu svých závěrů argumentoval rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 13. 7. 2004, čj. 11 Ca 28/2003-23, tak k tomu soud uvádí, že toto rozhodnutí vycházelo z odlišného skutkového stavu – žalobkyně neprokázala, že došlo k poskytnutí některých smluvně sjednaných plnění. V projednávaných věcech však daňové orgány obou stupňů nezpochybnily přijetí reklamy jako takové, nýbrž byla zpochybněna nedostatečná adresnost reklamy, a následkem toho nebyl žalobci uznán nárok na odpočet daně z přidané hodnoty.

## 1117

### **Státní občanství: zásada proporcionality při posuzování nesplnění podmínek pro udělení státního občanství**

k § 7 odst. 1 písm. e) a § 11 odst. 4 zákona ČNR č. 40/1993 Sb., o nabytí a pozbytí státního občanství České republiky, ve znění zákona č. 357/2003 Sb. (v textu též „zákon o státním občanství“)

Smyslem a účelem podmínky pro udělení státního občanství dle § 7 odst. 1 písm. e) zákona ČNR č. 40/1993 Sb., o nabytí a pozbytí státního občanství České republiky, je vyloučit z možností nabytí státního občanství České republiky žadatele, který po dobu svého dosavadního pobytu na území České republiky porušoval pobytový režim cizince, neboť je zde oprávněné nebezpečí, že by takový cizinec pokračoval v závažném porušování právních povinností i jako občan České republiky, a je zde tudíž veřejný zájem na tom, aby takový cizinec občanství České republiky nenabyl.

**Porušení povinnosti ohlásit cizinecké policii změny pobytu cizince, pokud není motivováno snahou zatajit skutečný pobyt cizince, a vytvořit si tak prostor k protiprávní činnosti, lze považovat pouze za formální opominutí, které samo o sobě nezakládá nesplnění zmíněné zákonné podmínky pro udělení státního občanství České republiky.**

*(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 11. 2006, čj. 10 Ca 155/2006-116)*

**Věc:** Olha M. (Ukrajina) proti Ministerstvu vnitra o udělení státního občanství.

Dne 17. 7. 2003 žalobkyně podala žádost o udělení státního občanství, k níž připojila požadované přílohy. V žádosti uvedla, že má ukrajinské státní občanství, že od roku 1996 žije společně s matkou v Praze a že trvalý pobyt v České republice má povolen od 23. 9. 1997. V době podání správní žaloby je studentkou vysoké školy, Českou republikou považuje za svůj domov a na Ukrajinu se již nehodlá vrátit (další blízká rodina žije rovněž v České republice). Součástí žádosti byl i výpis z rejstříku trestů, podle něhož nemá v rejstříku trestů záznam.

Ministerstvo vnitra rozhodnutím ze dne 10. 3. 2004 nevyhovělo žádosti žalobkyně o udělení státního občanství. V odůvodnění uvedlo, že dle záznamů cizinecké policie pobývá žalobkyně na území České republiky od 18. 6. 1997, kdy jí byl společně s matkou povolen dlouhodobý pobyt ve V. Cizinecká policie nemá doklad o tom, že by žalobkyně měla povolen nějaký druh pobytu na území České republiky během školního roku 1996/1997, kdy navštěvovala základní školu v Praze. Žalobkyni i její matce byl povolen od 23. 9. 1997 trvalý pobyt v N. Na žádné z těchto adres se však žalobkyně nezdržovala, neboť nejméně do konce školního roku 1999 bydlela v Praze. Těž na adresu současného trvalého pobytu v Praze, na níž se žalobkyně se svou matkou přehlásily dne 24. 2. 1999, se žalobkyně fakticky přestěhovala až po ukončení 9. třídy. Správní orgán prvního stupně dospěl k závěru, že žalobkyně nespĺňuje podmínku pro udělení státního občanství České republiky dle § 7 odst. 1 písm. e) zákona o státním občanství, neboť porušila povinnosti vyplývající z předpisu upravujícího pobyt cizinců na území České republiky tím, že se po určité část doby povoleného trvalého pobytu v Čes-

ké republice nezdržovala v místě trvalého pobytu. Správní orgán neshledal důvody pro prominutí této podmínky dle § 11 odst. 4 zákona o státním občanství. Status trvalého pobytu žalobkyni dle tvrzení žalovaného zajišťuje základní životní potřeby, a to i vzhledem k jejímu věku, obdobným způsobem jako státním občanům České republiky. Z těchto důvodů nebyl žalobkyni vydán příslib udělení státního občanství.

Dne 5. 4. 2004 žalobkyně podala proti tomuto rozhodnutí rozklad, v němž nad rámec námitek uplatněných později v žalobě též namítala, že jí v době tvrzeného porušení pobytového režimu cizince bylo 13 let a byla v cizím prostředí plně odkázána na své rodiče, jež musela následovat. To je podle žalobkyně nepochybně důvod hodný zvláštního zřetele ve smyslu § 11 odst. 4 zákona o státním občanství.

Ministr vnitra dne 20. 7. 2004 rozklad zamítl. Žalobkyně totiž nespĺňuje mj. podmínku pro udělení státního občanství dle § 7 odst. 1 písm. e) zákona o státním občanství, tedy v minulosti porušila povinnosti vztahující se k pobytovému režimu cizince. I přes nízký věk žalobkyně ministr neshledal důvody zvláštního zřetele pro prominutí zákonné podmínky dle § 11 odst. 4 zákona o státním občanství.

Žalobkyně toto rozhodnutí napadla žalobou dne 29. 9. 2004. Namítala v ní jeho nezákonnost mj. ve vztahu k hodnocení podmínky dle § 7 odst. 1 písm. e) zákona o státním občanství. Toto ustanovení obsahuje formulaci „*plní povinnosti*“ vyplývající ze zákona o pobytu cizinců, ze zákonů o veřejném zdravotním pojištění, o sociálním zabezpečení a z daňových předpisů. Jedná se o přítomný čas, tedy porušení těchto předpisů v minulosti nemůže být podle žalobkyně překážkou

pro udělení občanství. Žalovaný se s touto námitkou nevypořádal. Žalobkyně rovněž namítala, že žalovaný překročil meze správního uvážení, neboť zejména nepřihlédl k věku žalobkyně, ve kterém se měla dopustit porušení příslušných právních předpisů, a to s ohledem na otázku zavinění.

Dne 24. 2. 2005 Městský soud v Praze žalobu odmítl jako nepřipustnou. Soud hodnotil přijetí do svazku státu, tedy udělení státního občanství cizinci, jako výraz výkonu státní suverenity, jenž náleží do sféry absolutního volného uvážení státu. Na udělení státního občanství není podle § 7 zákona o státním občanství právní nárok, není tu tedy ani veřejné subjektivní právo, o němž by mělo být rozhodováno. Rozhodnutí o nevyhovění žádosti tedy není rozhodnutím dle § 65 odst. 1 s. ř. s., jímž by se zakládala, měnila, rušila či závazně určovala práva žadatele o státní občanství. Takový úkon správního orgánu, který není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., je ze správního přezkoumání vyloučen.

Rozsudkem ze dne 4. 5. 2006, čj. 2 As 31/2005-78, Nejvyšší správní soud ke kasační stížnosti žalobkyně uvedené usnesení zdejšího soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.\*) Ve zrušovacím rozsudku mj. připomněl, že při posuzování zákonných podmínek je žalovaný vázán obecnými ústavními principy, jako jsou zejména proporcionalita, rovnost, důstojnost, legitimní očekávání, právní jistota, předvídatelnost. Proporcionalita je pak tradičně pojímána jako soubor tří dílčích principů – principu způsobilosti a vhodnosti dosažení zamýšleného cíle, dále principu potřebnosti, tj. použití nejšetrnějšího možného prostředku, a konečně principu přiměřenosti v užším slova smyslu, podle něhož újma na příslušném právu nesmí být nepřiměřená zamýšlenému cíli. Ve vztahu k podmínce dle § 7 odst. 1 písm. e) zákona o státním občanství to znamená, že nelze abstrahovat od závažnosti případného porušení povinností dle předpisů o pobytu cizinců a od okolností podstatných pro zhodnocení této závažnosti či vůbec nezohlednit zásadu proporcionality.

Městský soud v Praze zrušil rozhodnutí ministra vnitra ze dne 20. 7. 2004, jakož i rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 10. 3. 2004, a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

### Z odůvodnění:

Podle § 7 odst. 1 zákona o státním občanství lze státní občanství České republiky udělit na žádost fyzické osobě, která splňuje současně tyto podmínky:

(...)

*e) plní povinnosti vyplývající z ustanovení zvláštního právního předpisu upravujícího pobyt a vstup cizinců na území České republiky, povinnosti vyplývající ze zvláštních předpisů upravujících veřejné zdravotní pojištění, sociální zabezpečení, důchodové pojištění, daně, odvody a poplatky.*

Podle § 11 odst. 4 zákona o státním občanství může Ministerstvo vnitra v případech hodných zvláštního zřetele prominout podmínku stanovenou v § 7 odst. 1 písm. d) a e).

Soud posuzoval jednotlivé žalobní body v intencích rozsudku Nejvyššího správního soudu, jehož právním názorem v této věci vysloveným je zdejší soud vázán. V této souvislosti soud konstatuje, že podle rozhodnutí I. stupně i podle napadeného rozhodnutí žalobkyně nesplňuje zákonné podmínky pro udělení státního občanství. Žalovaný tedy neměl provádět správní úvahu ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o státním občanství, neboť k takové úvaze žalovaný přikročí pouze v případě, že dospěje k závěru, že žadatel veškeré zákonné podmínky pro udělení občanství dle § 7 odst. 1 zákona o státním občanství splňuje. Správní uvážení přísluší žalovanému rovněž v případě nesplnění podmínek pro udělení občanství, pokud je zde dán některý z důvodů dle § 11 zákona o státním občanství, pro nějž žalovaný může nesplnění některé z těchto podmínek prominout. V prvé řadě však soud musel v mezích žalobních bodů přezkoumat, zda je závěr rozhodnutí I. stupně i napadeného rozhodnutí o tom, že žalobkyně nesplňuje podmínku pro udělení státní-

\*) Rozsudek je dostupný na internetových stránkách soudu ([www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)).

ho občanství dle § 7 odst. 1 písm. e) zákona o státním občanství, vůbec správný. Ve světle názoru Nejvyššího správního soudu, pokud jde o hodnocení principu proporcionality, tedy soud musel námitku žalobkyně, podle níž žalovaný nepřihlédl k důležitým okolnostem, jako je věk žalobkyně v době, kdy se měla dopustit porušení předpisů o pobytu cizinců, i její tehdejší závislost na matce žalobkyně, posuzovat právě již z toho hlediska, zda i přes tyto okolnosti lze předmětné jednání žalobkyně považovat za nesplnění podmínky pro udělení státního občanství ve smyslu § 7 odst. 1 písm. e) zákona o státním občanství.

Žalovaný označuje jako důvod nesplnění uvedené zákonné podmínky pro udělení státního občanství skutečnost, že se žalobkyně po určitou část doby povoleného trvalého pobytu v České republice nezdržovala v místě trvalého pobytu. V rozhodnutí I. stupně ani v napadeném rozhodnutí není přesně specifikováno, jaké konkrétní ustanovení konkrétního právního předpisu žalobkyně dle žalovaného ve skutečnosti porušila. Vzhledem k tomu, že k předmětnému jednání žalobkyně došlo v letech 1997 až 1999, tedy před nabytím účinnosti stávajícího zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, je soud toho názoru, že z formálního hlediska mohlo dojít k porušení § 10 odst. 5 předchozího zákona č. 123/1992 Sb., o pobytu cizinců na území České a Slovenské Federativní Republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 123/1992 Sb.“), podle něhož byl držitel průkazu povolení k pobytu povinen dbát, aby údaje v něm uvedené odpovídaly skutečnosti a o provedení změn údajů v průkazu byl povinen požádat příslušný orgán do tří pracovních dnů ode dne, kdy změna nastala. Dále mohlo dojít k formálnímu porušení zákona č. 135/1982 Sb., o hlášení a evidenci pobytu občanů, podle něhož měli dle § 19 odst. 3 zákona č. 123/1992 Sb. postupovat při hlášení změn pobytu rovněž cizinci, kteří na území České republiky pobývali dlouhodobě nebo trvale.

Dle principu proporcionality tedy soud musel především hodnotit smysl a účel podmínky dle § 7 odst. 1 písm. e) zákona o stát-

ním občanství ve vztahu k charakteru a závažnosti uvedeného porušení zákona č. 123/1992 Sb. Účelem zákonem stanovené podmínky je dle názoru soudu vyloučit z možnosti nabytí státního občanství cizince, který určitým, nikoli bezvýznamným způsobem po dobu jeho dosavadního pobytu na území České republiky porušoval pobytový režim cizince, tedy podstatné povinnosti stanovené právními předpisy o pobytu cizinců na území České republiky, neboť je zde oprávněně nebezpečí, že takový cizinec by pokračoval v závažném porušování právních povinností i jako občan České republiky, a je zde tudíž veřejný zájem na tom, aby takový cizinec občanství České republiky nenabyl. Na straně jedné tedy soud odmítá formalistický výklad žalobkyně, že se dané ustanovení vztahuje pouze na chování cizince v době podání žádosti, a nikoliv na jeho předchozí působení na území České republiky, neboť taková interpretace se přičítá smyslu a účelu uvedené normy, na straně druhé, jak již ostatně konstatoval Nejvyšší správní soud, předpokládá toto ustanovení určitou intenzitu, tedy závažnost daného porušení pobytového režimu, a i další podstatné okolnosti protiprávního jednání žadatele o udělení občanství musí být takové, aby bylo skutečně naplněno zmíněné riziko pokračování v porušování povinností ze strany žadatele.

V daném případě má soud za to, že porušení povinnosti ohlásit cizinecké policii změny pobytu lze v případě žalobkyně považovat pouze za formální opominutí, neboť nebylo dle všech známých okolností motivováno snahou zatajit skutečný pobyt žalobkyně, a vytvořit si tak podmínky k nějaké další protiprávní činnosti, jako spíše neporozumění dikci zákona, a to i s ohledem na skutečnost, že žalobkyně a její matka patrně nepovažovaly adresu svého pobytu v Praze za své trvalé bydliště na území České republiky, neboť dle známých okolností počítaly s tím, že se poté, co žalobkyně v Praze dokončí základní školu, přestěhují na Moravu. Navíc, a to soud pokládá za velmi významné, nelze přehlédnout skutečnost, že žalobkyně byla v době předmětného protiprávního jednání nezletilou osobou, která byla plně závislá na jednání své matky, s níž žila a již na území České republiky nutně následovala.

Žalobkyni tedy nelze přičítat zavinění za porušení uvedených povinností cizince, a to ani ne-dbalostní, neboť dle názoru soudu nelze rozumně požadovat po dítěti navštěvujícím základní školu, aby bylo podrobně seznámeno s právními předpisy upravujícími pobyt cizinců na území České republiky. V tomto ohledu nesou za jednání žalobkyně plnou odpovědnost rodiče jakožto její zákonní zástupci, koneckonců jednání žalobkyně bylo za daných okolností pouze nutným důsledkem jednání matky žalobkyně. V této souvislosti soud připomíná, že sám zákon č. 123/1992 Sb. postihoval porušení právních povinností stanovených tímto zákonem formou přestupku dle § 27 odst. 1 písm. d) tohoto zákona, ovšem pouze za podmínky, že protiprávním jednáním pachatel ztížil plnění úkolů státní správy, což v daném případě nebylo prokázáno, a navíc samozřejmě žalobkyně nemohla být vzhledem ke svému věku za daný přestupek odpovědná (viz § 5 odst. 1 zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů).

Soud tedy uzavírá, že předmětné protiprávní jednání žalobkyně nelze považovat z hlediska jeho závažnosti a způsobu jeho spáchání, stejně jako z hlediska věku žalobkyně a jejího závislého postavení za důvod, jenž by zakládal nesplnění podmínky pro udělení státního občanství dle § 7 odst. 1 písm. e) zákona o státním občanství. V tomto rozsahu tedy soud uznal námitky žalobkyně jako důvodné. Pro úplnost soud dodává, že v rozhodnutí I. stupně žalovaný rovněž zmiňuje skutečnost, že není známo, na jaký druh povolení k pobytu se žalobkyně společně se svou mat-

kou na území České republiky zdržovala od začátku školního roku 1996/1997 až do 18. 6. 1997, kdy jí byl povolen dlouhodobý pobyt. Jakožto důvod pro nesplnění podmínky dle § 7 odst. 1 písm. e) zákona o státním občanství však rozhodnutí I. stupně tuto okolnost výslovně neuvádí, soud tedy vychází z předpokladu, že žalovaný neměl za dostatečně prokázané, že žalobkyně pobývala v předmětnou dobu na území České republiky neoprávněně, tedy bez povolení k pobytu. Takovou úvahu rozhodnutí I. stupně mylně podsouvá až napadené rozhodnutí. Pokud by takový závěr prokázán byl, musel by ho soud považovat za závažnější porušení pobytového režimu cizince, které by samo o sobě důvod k nesplnění podmínky dle § 7 odst. 1 písm. e) zákona o státním občanství představovalo. I tak by ovšem žalovaný byl povinen provést správní úvahu dle § 11 odst. 4 zákona o státním občanství, neboť je zřejmé, že výše uvedené okolnosti, tedy věk žalobkyně a její tehdejší absolutní závislost na matce, by i v případě tohoto protiprávního jednání nepochybně představovaly důvody zvláštního zřetele, pro něž by bylo možné nesplnění podmínky dle § 7 odst. 1 písm. e) zákona o státním občanství prominout. Pokud by tedy žalovaný v rámci správního uvážení neuvedl takové rozumné a logické důvody, jež by prominutí zákonné podmínky v uvedeném případě bránily, byl by povinen i ve světle uvedeného rozsudku Nejvyššího správního soudu nesplnění této podmínky prominout. Takové důvody v napadeném rozhodnutí ani v rozhodnutí I. stupně uvedeny nejsou.

## 1118

### Rozhlasové a televizní vysílání: změna technických parametrů vysílání

k § 2 odst. 1 písm. t) a § 60 odst. 2 písm. e) zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně některých dalších zákonů, ve znění zákona č. 235/2006 Sb. (v textu též „zákon o rozhlasovém a televizním vysílání“)

k § 3 odst. 1 písm. a) zákona ČNR č. 484/1991 Sb., o Českém rozhlasu, ve znění zákonů č. 192/2002 Sb. a č. 127/2005 Sb.

**Pokud provozovatel rozhlasového vysílání ze zákona začal z konkrétního vysílacího stanoviště šířit v rozhlasovém analogovém vysílání namísto dosavadního pro-**

gramu regionálního studia program jiný, který za program regionálního studia ani za celoplošný rozhlasový program nelze považovat, a způsobil tak mezery v územním pokrytí vysílání dosavadního programu regionálního studia, překročil tím taxativně vymezený rámec rozhlasových programů pro analogové vysílání dle § 3 odst. 1 písm. a) zákona č. 484/1991 Sb., o Českém rozhlasu, a porušil svou povinnost naplňovat veřejnou službu vysíláním rozhlasových programů regionálních studií s využitím části kmitočtového spektra umožňující pokrytí území České republiky.

Takové jednání však nelze postihnout jako nedodržení technických parametrů vysílání dle § 60 odst. 2 písm. e) zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, neboť se v daném případě nejedná o nepovolenou změnu technických parametrů, tedy změnu kmitočtu, vyzářeného výkonu či vysílacího stanoviště, ale o změnu obsahu vysílání.

*(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 10. 11. 2006, čj. 10 Ca 236/2006-32)*

**Věc:** Český rozhlas proti Radě pro rozhlasové a televizní vysílání o uložení pokuty.

Rozhodnutím Rady pro rozhlasové a televizní vysílání ze dne 15. 6. 2006 byla žalobci podle § 60 odst. 2 písm. e) zákona o rozhlasovém a televizním vysílání uložena pokuta ve výši 1 000 000 Kč. Žalobce se měl správně deliktu dopustit tím, že od 13. 1. 2006 vysílal na kmitočtu Praha – Cukrák namísto programu „ČRo Region, Střední Čechy“ program „ČRo 4 – Radio Wave“.

Proti tomuto rozhodnutí brojil žalobce žalobou, ve které zejména poukazoval na to, že veškeré podmínky stanovené žalovanou pro vysílání z vysílače Praha – Cukrák dodržel, ať již jde o přidělený kmitočtet, maximální vyzářený výkon, směry vyzářování a další stanovené parametry. Soubor technických parametrů je tedy striktně dodržován a domněnka žalované o porušení § 60 odst. 2 písm. e) zákona o rozhlasovém a televizním vysílání je výsledkem nesprávného právního posouzení věci. Žalobce rovněž nesoouhlasil s tvrzením žalované, že samotným analogovým vysíláním programu „ČRo 4 – Radio Wave“ porušuje § 3 odst. 1 písm. a) zákona o Českém rozhlasu. Výčet programů analogového rozhlasového vysílání uvedených v tomto ustanovení je podle žalobce pouze výčtem demonstrativním a nevylučuje možnost zřízení programů dalších. Žalobce v daném případě dodržel postup pro zřízení rozhlasového studia dle § 9 odst. 8 zákona o Českém rozhlasu, tedy stalo se tak rozhodnutím generálního ředitele žalobce s předchozím sou-

hlasem Rady Českého rozhlasu. Novelou provedenou zákonem č. 235/2006 Sb. byla do zákona o rozhlasovém a televizním vysílání od 31. 5. 2006 vložena definice regionálního vysílání, přičemž se jím rozumí vysílání, které může ve vymezeném územním rozsahu přijímat více než 1 % a méně než 70 % obyvatel České republiky. Regionalita je tedy vázána výhradně na územní rozsah. Žalobce z těchto důvodů nesoouhlasil s tvrzením žalované, podle něhož regionalita vysílání nespočívá pouze v jeho územním rozsahu, ale i v jeho obsahovém zaměření na určitou geografickou oblast. Žalovaná v tomto ohledu vybočila z mezí správní úvahy a odchýlila se od své rozhodovací praxe, neboť v případě provozovatelů regionálního vysílání na základě licence vychází z územního rozsahu vysílání, a nikoli z jeho obsahového zaměření. Podle zákona o Českém rozhlasu se celoplošným programem rozumí rozhlasový program, jehož vysílání může přijímat alespoň 95 % obyvatel ČR. Radio Wave tedy nemůže být celoplošným programem, neboť ho takový počet posluchačů nemůže přijímat ani v analogové, ani v digitální podobě, je tudíž vysíláním regionálním. Program „ČRo – Radio Wave“ je z uvedeného vysílače šířen pro území Prahy, přičemž je svým programem zacílen na mladé lidi. Nikde na území ČR není takové soustředění studentů a mladých lidí jako v Praze. Podle žalobce tedy program „ČRo 4 – Radio Wave“ splňuje jak definici místního vysílání



před novelou zákona o rozhlasovém a televizním vysílání, tak i definici regionálního vysílání po novele.

Ve svém vyjádření k žalobě žalovaná uvedla, že podstatou porušení zákona ze strany žalobce je ta skutečnost, že nevysílá z příslušného technického prostředku se stanoveným souborem technických parametrů, tedy vysílače Praha – Cukrák, určený program „ČRo Region, Střední Čechy“, ale vysílá program jiný, a to program „ČRo 4 – Radio Wave“. Tímto postupem žalobce nedodržel stanovený soubor technických parametrů.

Městský soud v Praze napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení.

### Z odůvodnění:

(...) Soud ovšem musí k námitce žalobce konstatovat, že napadené rozhodnutí je nezákonné, neboť žalobce byl postižen za správní delikt, který předmětným jednáním nespáchal. Zákon o rozhlasovém a televizním vysílání v § 2 odst. 1 písm. t) jednoznačně a taxativně vymezuje soubor technických parametrů vysílání jako kmitočet, vyzářený výkon a vysílací stanoviště. Jestliže tedy § 60 odst. 2 písm. e) sankcionuje nedodržení technických parametrů, má tím na mysli právě nepovolenou změnu kmitočtu, vyzářeného výkonu či vysílacího stanoviště. K takové změně však v předmětné věci nedošlo, neboť žalobce nezměnil technické parametry, ale provedl programovou změnu, tedy změnu obsahu vysílání, nikoli jeho technického charakteru. Žalobce vysílá i nadále ze stejného stanoviště Praha – Cukrák o stejné frekvenci a vyzářeném výkonu, jak mu byly žalovanou přiděleny, vysílání má však jiný obsah. Tímto jednáním tudíž nemohou být naplněny znaky skutkové podstaty správního deliktu dle § 60 odst. 2 písm. e) zákona o rozhlasovém a televizním vysílání. Pokud žalovaná ze zkratky „RS ČRo“ dovozuje, že předmětné technické parametry byly žalobci přiděleny právě a pouze pro vysílání programu regionálního studia pro střední Čechy, jde takový výklad nad rámec pravomoci, jež žalované náležela na základě § 5 písm. j) zákona o rozhlasovém a televizním vysílání, neboť podle tohoto

ustanovení žalovaná stanoví příslušné technické parametry, jež mají být součástí oprávnění pro vysílání jako takové, nikoli pro jednotlivé programy v rámci tohoto vysílání. Citovaná zkratka, uvedená na listu technických parametrů, byt by znamenala „regionální studio ČRo“, mohla tedy mít pouze informativní význam a nemohla být pro žalobce, na rozdíl od stanoveného kmitočtu, vyzářeného výkonu a vysílacího stanoviště, právně závaznou.

Základní podmínky pro obsah vysílání jsou stanoveny společně pro provozovatele vysílání ze zákona a na základě licence v části páté zákona o rozhlasovém a televizním vysílání, podrobnější podmínky jsou pak stanoveny v licenci provozovatele vysílání na základě licence na straně jedné a ve zvláštních zákonech upravujících postavení provozovatelů veřejnoprávního vysílání na straně druhé, tedy i v zákoně o Českém rozhlasu. Porušení závazných podmínek pro obsah vysílání pak stíhají jiná ustanovení zákona o rozhlasovém a televizním vysílání, než je § 60 odst. 2 písm. e) citovaného zákona. Například nedodržení základní programové specifikace provozovatelem vysílání na základě licence stíhá § 60 odst. 2 písm. f) zákona o rozhlasovém a televizním vysílání. Soud tedy uzavírá, že předmětným jednáním žalobce nenaplnil znaky skutkové podstaty správního deliktu dle § 60 odst. 2 písm. e) zákona o rozhlasovém a televizním vysílání, a sankce udělená žalobci na základě tohoto ustanovení je tudíž nezákonná.

Pokud žalobce namítal, že program „ČRo 4 – Radio Wave“ je „*rozhlasovým programem regionálního studia*“ ve smyslu § 3 odst. 1 písm. a) zákona o Českém rozhlasu, soud neuznal tuto námitku jako důvodnou. Soud především konstatuje, že uvedený pojem „*program regionálního studia*“, který užívá zákon o Českém rozhlasu, má samostatný význam a nelze ho ztotožňovat s pojmy místního či regionálního vysílání dle zákona o rozhlasovém a televizním vysílání. Pojem program regionálního studia je třeba vykládat s ohledem na specifický smysl a účel zákona o Českém rozhlasu, kterým je definovat roli žalobce jako veřejnoprávního média, jehož vysílání plní

dle tohoto zákona pro společnost tzv. veřejnou službu. V § 3 odst. 1 písm. a) zákon o Českém rozhlasu přímo stanoví, že žalobce naplňuje tuto veřejnou službu mimo jiné vysíláním rozhlasových programů regionálních studií, z čehož je zřejmé, že žalobce je povinen plnit tuto veřejnou službu ve vztahu ke konkrétním potřebám jednotlivých regionů, je tedy povinen obsah svého vysílání těmto regionálním potřebám přizpůsobit. Program regionálního studia tedy nemůže být zaměřen na určitou věkovou nebo sociální skupinu, jako je program „ČRo 4 - Radio Wave“, ale musí skutečně reagovat na specifické potřeby obyvatel určitého geografického regionu, ať už náležejí k jakékoli věkové či jiné skupině. Program by měl tedy přinášet převážně taková témata, která mají k danému regionu specifický vztah, ať už jde o výběr zpráv, pořady s osobnostmi z daného regionu či o jiné žánry. Soud se tedy ztotožňuje s názorem žalované, že program regionálního studia musí být regionální především svým obsahovým zaměřením. Naopak argumentaci žalobce i citovaného znalce, podle nichž je program „ČRo 4 - Radio Wave“ programem regionálního studia, neboť vysílá na území Prahy a okolí a zaměřuje se na mladé lidi, kterých je v pražské aglomeraci nejvíce ze všech regionů, musí soud z uvedených důvodů odmítnout.

Program „ČRo 4 - Radio Wave“ tedy není programem regionálního studia a není ani programem celoplošným, neboť jeho analogové ani digitální vysílání nemůže přijímat 95 % obyvatel ČR, navíc zákonem vymezený počet tří celoplošných rozhlasových programů již žalobce naplnil jinými programy. Analogové vysílání programu „ČRo 4 - Radio Wave“ tedy nepatří mezi programy uvedené v § 3 odst. 1 písm. a) zákona o Českém rozhlasu. Žalobce je nepochybně oprávněn vysílat tento program digitálně na základě § 3 odst. 1 písm. b) zákona o Českém rozhlasu, které výslovně stanoví, že žalobce má právo šířit digitálně prostřednictvím multiplexu veřejné služby další rozhlasové programy. Ustanovení § 3 odst. 1 písm. a) zákona o Českém rozhlasu obdobnou formulaci neobsahuje, je tedy otázkou, zda je žalobce oprávněn tento pro-

gram vysílat v rámci analogového rozhlasového vysílání. Ustanovení § 3 odst. 1 zákona o Českém rozhlasu obsahuje demonstrativní výčet činností, jimiž žalobce naplňuje veřejnou službu v oblasti rozhlasového vysílání. Touto veřejnou službou se dle § 2 odst. 1 zákona o Českém rozhlasu rozumí služba veřejnosti tvorbou a šířením rozhlasových programů, popřípadě dalšího multimediálního obsahu a doplňkových služeb na celém území ČR a do zahraničí. Výčet činností naplňujících veřejnou službu v § 3 odst. 1 zákona o Českém rozhlasu je demonstrativní v tom ohledu, že žalobce může vyvíjet i další takové činnosti, které lze označit za šíření multimediálního obsahu nebo za doplňkové služby, než jsou činnosti uvedené v tomto ustanovení, např. nakladatelskou či vydavatelskou činnost, internetové zpravodajství apod. Zároveň, jak již bylo řečeno, je žalobce tímto ustanovením výslovně oprávněn k digitálnímu vysílání zákonem neomezeného počtu programů. Pokud však jde o naplňování veřejné služby analogovým rozhlasovým vysíláním, je výčet programů uvedený pro území ČR v § 3 odst. 1 písm. a) citovaného zákona a pro analogové vysílání do zahraničí v § 3 odst. 2 tohoto zákona taxativní.

Tento názor soudu vychází nejen z dikce citovaného ustanovení, ale též z omezeného rozsahu kmitočtového spektra, který je základem důvodem pro regulaci na principu licence či výslovného zákonného oprávnění k provozování vysílání. Tomu odpovídají i základní ustanovení zákona o rozhlasovém a televizním vysílání, jež v § 3 odst. 1 písm. a) a b) rozlišuje mezi provozovatelem vysílání ze zákona a provozovatelem vysílání na základě licence, přičemž z tohoto ustanovení stejně jako z § 60 odst. 5 zákona o rozhlasovém a televizním vysílání je zřejmé, že bez jednoho z těchto oprávnění nelze původní rozhlasové či televizní vysílání provozovat. Taxativnímu vymezení analogově vysílaných rozhlasových programů žalobce odpovídá i § 3 odst. 3 zákona o Českém rozhlasu, podle něhož příslušný správce kmitočtového spektra, tedy Český telekomunikační úřad (dále též „ČTÚ“), vyhradí pro žalobce kmitočty umožňující

provozování analogového rozhlasového vysílání právě v rozsahu uvedeném v § 3 odst. 1 písm. a) a § 3 odst. 2 zákona o Českém rozhlasu. Podle názoru soudu tedy žalobce skutečně porušil ustanovení § 3 zákona o Českém rozhlasu, pokud analogově vysílal, byť z jediného vysílače, program „ČRo 4 – Radio Wave“.

Žalobce se dopustil porušení tohoto ustanovení i tím, že přestal z uvedeného vysílače šířit program regionálního studia „ČRo Region – Střední Čechy“, čímž, jak vyplývá ze sdělení ČTÚ i z vyjádření samotného žalobce v průběhu správního řízení, vznikly značné mezery v pokrytí zejména jižní části Středočeského kraje, a tudíž obyvatelům těchto oblastí je znemožněno přijímat jim určené regionální vysílání. Touto změnou tedy žalobce porušil svou povinnost naplňovat veřejnou službu mj. právě vysíláním rozhlasových programů regionálních studií, neboť z dikce § 3

odst. 1 písm. a) zákona o Českém rozhlasu, jež hovoří o pokrytí území ČR, podle názoru soudu jednoznačně vyplývá, že žalobce má povinnost zajišťovat zřízení regionálních studií ve všech hlavních regionech ČR, byť územní rozsah jednotlivých programů regionálních studií jistě nemusí přesně odpovídat administrativnímu či samosprávnému členění území státu, a dále, že příslušné regionální vysílání by mělo pokrývat v rámci technických možností pokud možno celé území daného regionu. Jestliže tedy žalobce zhoršil možnosti pokrytí Středočeského kraje vysíláním pro tento region určeného regionálního programu a technické prostředky, které měl pro tento účel k dispozici, využil pro vysílání jiného programu, dopustil se dle názoru soudu porušení povinnosti naplňovat veřejnou službu, jak je stanovena v § 3 odst. 1 písm. a) zákona o Českém rozhlasu.

## 1119

### Rozhlasové a televizní vysílání: náležitosti rozhodnutí o udělení licence

k § 18 odst. 3 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání (v textu též „zákon o vysílání“)

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

**Rozhodnutí o udělení licence podle § 18 odst. 3 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, obsahuje výrok jednak o udělení licence jednomu ze žadatelů o licenci, jednak o zamítnutí žádosti ostatních žadatelů; tyto výroky přitom jsou propojené (závislé). Z odůvodnění rozhodnutí, jež má být ze zákona „podrobné“, pak musí být zřejmé a přezkoumatelné, jak každé z kritérií stanovené pro udělení licence naplnil každý z žadatelů, a proč Rada pro rozhlasové a televizní vysílání licenci udělila, resp. neudělila. Nesplňuje-li odůvodnění rozhodnutí o udělení licence tyto požadavky, je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2005, čj. 7 As 10/2005-298)*

**Prejudikatura:** srov. č. 739/2006 Sb. NSS.

**Věc:** Společnost s ručením omezeným C. proti Radě pro rozhlasové a televizní vysílání o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalovaného.

Rozhodnutím ze dne 7. 4. 2004 Rada pro rozhlasové a televizní vysílání (dále jen „Rada“) výrokem č. I udělila společnosti s ručením omezeným M. licenci k provozování roz-

hlasového vysílání s využitím kmitočtu BENEŠOV – KOZMICE 89,3 MHz/5 kW na dobu osmi let od právní moci tohoto rozhodnutí; současně pak ve výroku č. II zamítla žádosti

o udělení licence s využitím tohoto kmitočtu dalším čtrnácti žadatelům včetně žalobce.

Žalobce jako neúspěšný žadatel napadl rozhodnutí Rady u Městského soudu v Praze, který rozsudkem ze dne 22. 10. 2004 rozhodnutí Rady zrušil ve výroku č. I a č. II bod 3. Městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku uvedl, že rozhodnutí Rady považuje za nedostatečné, neboť v rozporu s § 18 odst. 3 zákona o vysílání nebylo podrobně zdůvodněno, jakými úvahami byla Rada vedena při hodnocení důkazů a podle jakých kritérií hodnotila skutečnosti považované citovaným zákonem za významné pro rozhodování o žádostech o udělení licence k vysílání; není tak zřejmé, jaká kritéria rozhodla při posouzení nejuspěšnější žádosti ve vztahu k žádostem neúspěšným. Odůvodnění musí být podrobné do té míry, aby z něj bylo patrné, v čem byly skutečnosti uvedené v § 17 odst. 1 zákona o vysílání naplněny v nestejně míře a jaké hraniční kritérium Rada zvolila, aby mohla konstatovat, u kterého žadatele byly naplněny v největší míře. Nestačí pouhé konstatování, že naplněny nebyly. V tomto směru spatřoval městský soud nedostatečné uvedení důvodů, které vedly ke zhodnocení ekonomické, organizační a technické připravenosti, transparentnosti vlastnických vztahů, přínosu navrhované programové skladby i zajištění rozvoje kultury citovaným zákonem vyjmenovaných menšin vítěze licenčního řízení.

Rada toto rozhodnutí Městského soudu v Praze napadla kasační stížností a nesouhlasila především se závěrem o nepřezkoumatelnosti svého rozhodnutí pro nedostatek důvodů. Namítala, že z odůvodnění výroku o udělení licence vítězi licenčního řízení zároveň vyplývá, proč nebyla udělena licence ostatním. Její rozhodnutí je tak řádné a v souladu s příslušnými ustanoveními zákona odůvodněno, protože odůvodnění je podrobné a obsahuje kritéria, na jejichž základě byla udělena licence a ostatní žádosti zamítnuty.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

## Z odůvodnění:

Na vlastní udělení licence není právní nárok. Zákon však na druhé straně podrobně stanoví jednak vlastní procesní postup Rady, jednak zákonná kritéria pro jeho rozhodování (§ 17 zákona o vysílání), jejichž porušení se neúspěšný účastník licenčního řízení má možnost v rámci práva na spravedlivý proces dovolat u soudu ve správním soudnictví (§ 19 zákona o vysílání). Možnost napadnout výrok o udělení licence se pak dovozuje z § 65 odst. 2 s. ř. s.

Pokud jde o vlastní rozhodnutí, náležitosti výroku i odůvodnění, vychází Rada z faktu, že je jím společně rozhodováno o žádostech více žadatelů, a proto obsahuje jak výrok o udělení licence jednomu ze žadatelů o licenci, tak výrok o zamítnutí žádosti ostatních žadatelů, jakož i podrobné odůvodnění těchto výroků. Z logiky vzájemné propojenosti výroku o udělení licence a zamítavých výroků u ostatních žadatelů pak vyplývá i nezbytnost vzájemné propojenosti odůvodnění těchto výroků, jelikož zákon o vysílání kvalitu tohoto odůvodnění charakterizuje slovy „podrobně“. Požadavek citovaného zákona na podrobné odůvodnění přitom není samoučelný, neboť jedním z principů představujícím součást práva na řádný proces, jakož i pojmu právního státu (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, čl. 1 Ústavy) vylučujícího libovůli při rozhodování, je i povinnost řádně rozhodnutí odůvodnit. K této otázce se již mnohokrát vyslovil Ústavní soud (např. v nálezu sp. zn. III. ÚS 45/02) a jakkoliv se vztahují jeho závěry na rozhodnutí soudů, není důvodu je nerespektovat při rozhodování správních orgánů.

Z charakteristiky odůvodnění uvedené v § 18 odst. 3 zákona o vysílání vyplývá požadavek, že odůvodnění musí být natolik podrobné, aby z něj bylo zřejmé, jak které kritérium naplnil každý z účastníků, jak jej lze hodnotit z hlediska naplnění všech kritérií a teprve z tohoto hodnocení může vyplynout, proč Rada udělila licenci některému z účastníků a proč zamítla žádost ostatních. Řádné odůvodnění si však nelze představit pouze tak, jak bylo obsaženo v předmětném

rozhodnutí Rady, kde se bez dalšího pouze konstatuje, že účastník, kterému licence byla udělena, splnil tato kritéria nejlépe. V tomto rozhodnutí Rada uvedla, že se při rozhodování řídila zákonnými kritérii stanovenými v § 17 odst. 1 zákona o vysílání, která citovala, aniž jejich naplnění blíže rozvedla. Dále Rada uvedla, že při srovnání žádostí jednotlivých účastníků a jejich prezentací při veřejném slyšení dospěla k závěru, že jednotlivé skutečnosti uvedené v citovaném ustanovení zákona jsou v projektech jednotlivých žadatelů naplněny v nestejně míře, přičemž však souhrn těchto skutečností je ve srovnání s ostatními žadateli v největší míře naplněn v žádosti společnosti M. Zejména programová skladba navrhovaná tímto žadatelem o licenci byla ve srovnání s žádostmi ostatních účastníků vyhodnocena jako nejvíce přispívající k rozmanitosti stávající nabídky programu na území, které bude tímto rozhlasovým vysíláním pokryto. Tato společnost navrhla v licenčním řízení nejpřínosnější programovou skladbu ve vztahu k rozmanitosti stávající nabídky programu rozhlasového vysílání na území města Benešova a okolí, neboť její koncepcí doplňuje chybějící programový prvek ve vysílání v tomto teritoriu, objektivně zjištěný analýzou demografického a sociálně-ekonomického složení regionu, tedy konkurenčních rozhlasových formátů. Kladně byl hodnocen i přínos žadatele k zajištění rozvoje menšin ve smyslu § 17 odst. 1 písm. d) zákona o vysílání. Při posuzování přínosu programové skladby brala Rada do úvahy stávající charakter rozhlasového vysílání na tomto území, a to z hlediska žánrové rozmanitosti nabídky, zastoupení jednotlivých programových prvků, jakož i předpokládané okruhy rozhlasových posluchačů, pro které je stávající rozhlasové vysílání již k dispozici a pro které má být na základě této licence rozšířeno. Ve srovnání s ostatními projekty proto projekt žadatele představuje relativně

nejvyšší míru programového obohacení rozhlasového vysílání na tomto území o dosud nezastoupené prvky.

Pokud jde o ostatní účastníky, dospěla Rada k závěru, že sice splnili zákonné podmínky pro udělení licence, avšak souhrn hodnotících kritérií nenaplníje tato kritéria v takové míře jako společnost M. Z tohoto pohledu je proto celé rozhodnutí Rady nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů včetně části týkající se výroku o udělení licence. K tomu je nutné zároveň uvést, že na rozdíl od odůvodnění výroku o udělení licence v rozhodnutí ze dne 5. 11. 2002, které s výhradou vady současného nezdůvodnění zamítavých žádostí je obsahově podrobně konkretizováno, rozhodnutí ze dne 5. 5. 2004, které je předmětem soudního přezkumu, obsahuje v podstatě jen volné parafráze zákonných kritérií, z nichž Rada vycházela, aniž by bylo naplnění těchto kritérií u účastníka, jemuž byla licence udělena, jakkoliv zdůvodněno. Nejvyšší správní soud proto tuto námitku Rady jako důvodnou neuznal. (...)

Pokud Rada dále dovozuje, že z rozsudku městského soudu vyplývá, že v novém rozhodnutí postačí odůvodnit toliko zamítavé výroky, jelikož samotný výrok o udělení licence obstojí, Nejvyšší správní soud odkazuje na předchozí úvahy, z nichž s ohledem na vlastní argumentaci Rady v kasační stížnosti jasně vyplývá provázanost obou výroků, a poukazuje na odůvodnění rozsudku městského soudu, z něhož je zřejmý stejný závěr, byť vyjádřený jinými slovy. Odkazuje rovněž na své předchozí úvahy o zásadně odlišné kvalitě odůvodnění původního i nového rozhodnutí Rady, i pokud jde o výrok o udělení licence, a konečně i na závěr, že pouze řádné a podrobné odůvodnění jednotlivých výroků ve vztahu k jednotlivým účastníkům licenčního řízení je podmínkou řádného odůvodnění výroku o udělení licence nejúspěšnějšímu žadateli.

## Veřejné zakázky: účastenství v řízení o přezkumu úkonů zadavatele

k § 65, § 94 a § 99 zákona č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách<sup>\*)</sup>

**I. Pravidlo o účastnících správního řízení o přezkumu úkonů zadavatele obsažené v § 99 zákona č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách, se aplikuje jak v případech, kdy zadavatel při zadávání veřejné zakázky postupuje podle zákona o veřejných zakázkách, avšak při konkrétním úkonu tento zákon poruší, tak v případech, kdy zadavatel podle citovaného zákona při zadávání veřejné zakázky ani zčásti nepostupuje; v obou případech totiž orgán dohledu vede správní řízení podle § 94 a násl. zákona č. 40/2004 Sb.**

**II. V závěru orgánu dohledu o tom, že zadavatel vůbec nepostupoval podle zákona o veřejných zakázkách, ačkoli měl, je nutně materiálně obsažen i závěr o tom, že zakázka nebyla přidělena zákonným postupem stanoveným v § 65 zákona č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách; účastníkem správního řízení před orgánem dohledu je v takovém případě podle § 99 věty druhé téhož zákona i uchazeč, jemuž byla zakázka přidělena.**

*(Podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 8. 12. 2006, čj. 62 Ca 35/2006-251)*

**Věc:** Obchodní společnosti a) až p) proti předsedovi Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, za účasti osob zúčastněných na řízení státního podniku L. a akciové společnosti C., ve věci přezkoumání úkonů zadavatele veřejné zakázky.

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže rozhodnutím ze dne 27. 1. 2006 vyslovil, že zadavatel – osoba zúčastněná na řízení L. – nesplnil povinnost stanovenou v § 10 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách tím, že uzavřel smlouvy na realizaci příslušné veřejné zakázky, aniž by provedl zadávací řízení podle zákona o veřejných zakázkách. Účastníky správního řízení vymezil správní orgán podle § 99 zákona o veřejných zakázkách; za účastníky považoval osoby zúčastněné na řízení L. (tedy zadavatele veřejné zakázky) a C. (navrhovatele veřejné zakázky). Se žalobci v tomto správním řízení jako s účastníky řízení nejednal a rozhodnutí jim nedoručil.

Toto rozhodnutí napadli žalobci rozkladem, jehož podstatou bylo tvrzení, že žalobci mají postavení účastníků probíhajícího správního řízení, neboť jsou subjekty, se kterými zadavatel na základě šetřených výběrových řízení uzavřel pro určité smluvní jednotky rámcové smlouvy na dodávky komplexních lesnických činností, na provádění pěstebních činností a těžebních činností.

Předseda Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže rozhodnutím ze dne 27. 6. 2006 rozklad všech žalobců zamítl jako nepřijatelný. Závěr o nepřijatelnosti odůvodnil tak, že zadavatel při zadání předmětné veřejné zakázky postupoval mimo zákon o veřejných zakázkách. Zadavatel tedy nečinil žádné úkony, které mu zákon o veřejných zakázkách předepisuje při zadání veřejné zakázky, a tedy ani nepřidělil veřejnou zakázku podle § 65 uvedeného zákona. Zjevně tedy nebyla splněna obligatorní podmínka vzniku účastenství subjektů realizujících předmět plnění veřejné zakázky.

Žalobci v žalobě obsáhle dovozovali, že s nimi měl správní orgán I. stupně jednat jako s účastníky řízení, avšak nejednal s nimi tak.

Žalovaný ve svém vyjádření setrval na právním názoru uvedeném v napadeném rozhodnutí.

Mezi žalobcem a žalovaným nebylo sporu o tom, že žalobci uzavřeli smlouvy s osobou zúčastněnou na řízení L.; spornou byla toliko otázka jejich účastenství v řízení.

<sup>\*)</sup> Zákon č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách, byl ke dni 1. 7. 2006 nahrazen zákonem č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

Krajský soud v Brně zrušil rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 27. 6. 2006, jakož i rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 27. 1. 2006, a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

### Z odůvodnění:

Podle § 94 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách vykonává dohled nad dodržováním tohoto zákona Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. Při výkonu dohledu přezkoumává zákonitost úkonů zadavatele s cílem zajistit transparentnost zadávání veřejných zakázek a dodržování zásad stejného zacházení a nediskriminace zájemců a uchazečů o veřejné zakázky. Podle § 94 odst. 2 písm. b) zákona o veřejných zakázkách pak Úřad pro ochranu hospodářské soutěže jako orgán dohledu mimo jiné rozhoduje o tom, zda zadavatel při zadání veřejné zakázky postupoval v souladu se zákonem o veřejných zakázkách.

Podle § 99 zákona o veřejných zakázkách je účastníkem řízení vždy zadavatel a v řízení zahájeném na návrh též navrhovatel. Je-li předmětem řízení přezkoumání rozhodnutí zadavatele o přidělení zakázky podle § 65, pak je účastníkem řízení též uchazeč, kterému byla zakázka přidělena. Definice účastníků řízení podle § 99 zákona o veřejných zakázkách je definicí speciální k definici podávané ze správního řádu; ten se tak v otázce definice účastenství v řízení podle § 94 a násl. zákona o veřejných zakázkách nepoužije ani zčásti. Odlišně od řízení o správních deliktech podle § 103 zákona o veřejných zakázkách a od řízení o pořádkových deliktech jiných osob než zadavatele v řízení o přezkoumání jeho úkonů, na které se v otázce účastenství správní řád použije, není v řízení o přezkoumání úkonů zadavatele podle § 94 a násl. zákona o veřejných zakázkách účastníkem ten, jehož práva, právem chráněné zájmy nebo povinnosti mohou být rozhodnutím přímo dotčeny, ani ten, kdo tvrdí, že může být rozhodnutím ve svých právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech přímo dotčen, tj. subjekt splňující obecnou definici účastenství podle správního

řádu. Při rozhodování o tom, zda je konkrétní subjekt účastníkem řízení o přezkoumání úkonů zadavatele či nikoli, tedy není třeba zabývat se tím, jaká konkrétní subjektivní práva žalobců byla či mohla být rozhodováním žalovaného dotčena, nýbrž je třeba posoudit postavení žalobců výlučně z pohledu splnění podmínek podle § 99 zákona o veřejných zakázkách.

Pokud jde o pravomoc správního orgánu prvního stupně (a tím i ve druhé instanci žalovaného), ta je tedy na základě § 94 odst. 1 a § 94 odst. 2 písm. b) zákona o veřejných zakázkách vymezena ve smyslu přezkumu úkonů zadavatele v rámci obligatorního zadávacího řízení z toho pohledu, zda jde o úkony, které jsou v souladu se zákonem o veřejných zakázkách či nikoli. V právě projednávané věci se správní orgán prvního stupně ocitl ve specifické situaci, když musel přezkoumat postup osoby zúčastněné na řízení L., který zcela vybočil z režimu zákona o veřejných zakázkách. Posuzovány tedy musely být otázky, zda osoba zúčastněná na řízení L. je zadavatelem ve smyslu zákona o veřejných zakázkách či nikoli, zda plnění, které poptávala, je veřejnou zakázkou ve smyslu zákona o veřejných zakázkách či nikoli, přitom dospěl-li správní orgán prvního stupně (a následně i žalovaný v rozkladovém řízení) *in merito* k závěru, že obě tyto podmínky splněny jsou, pak se musel zabývat otázkou, zda osoba zúčastněná na řízení L. postupovala podle zákona o veřejných zakázkách či nikoli, a pokud nikoli, pak musel deklarovat, jaké ustanovení zákona o veřejných zakázkách tím bylo porušeno a případně jaké další sekundární důsledky z toho budou vyvozeny.

Orgán dohledu tedy v obou stupních správního řízení *in merito* dospěl k závěru, že osoba zúčastněná na řízení L. nepostupovala podle zákona o veřejných zakázkách, ačkoli měla (tu soud pro posouzení této právní věci vychází toliko z hmotněprávní podstaty závěru správního orgánu prvního stupně, zcela odhlíží od formulace výroku uvedeného rozhodnutí a od specifikace příslušného ustanovení zákona o veřejných zakázkách, jež mělo být ze strany osoby zúčastněné na říze-

ní porušeno; nevyjadřuje se pro účely této právní věci k zákonnosti ani věcné správnosti uvedeného rozhodnutí, neboť tyto otázky budou předmětem samostatného přezkumu zdejšího soudem). Aby však takový závěr mohl správní orgán prvního stupně a následně i žalovaný učinit, musel mít najisto postaveno, že osoba zúčastněná na řízení L. je zadavatelem. Závěr o tom, že osoba zúčastněná na řízení L. je zadavatelem, přitom mohl být s přímými důsledky vyplývajícími pro osobu zúčastněnou na řízení L. učiněn výlučně v řízení podle § 94 a násl. zákona o veřejných zakázkách. Pokud by totiž žádné řízení orgán dohledu nevedl, zřetelně by tím rezignoval na naplnění základního smyslu přezkumu vyjádřeného v § 94 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách, jímž je přezkoumávání zákonnosti úkonů zadavatelů s cílem zajistit transparentnost zadávání veřejných zakázek a dodržování zásad stejného zacházení a nediskriminace zájemců a uchazečů o veřejné zakázky (...). Pokud by orgán dohledu naopak vedl jiné řízení, než které vedl (tj. řízení o přezkumu úkonů zadavatele podle § 94 a násl. zákona o veřejných zakázkách), překročil by tím rozsah své pravomoci, jak je podáván z § 94 odst. 1 a 2 zákona o veřejných zakázkách. Zároveň platí, že pokud orgán dohledu vedl řízení podle § 94 a násl. zákona o veřejných zakázkách, žádnou svoji pravomoc k přezkumu nepřekročil, neboť rozhodování o tom, zda zadavatel při zadání veřejné zakázky postupoval v souladu se zákonem o veřejných zakázkách či nikoli, není podle § 94 odst. 2 písm. b) zákona o veřejných zakázkách vázáno toliko na situaci, kdy zadavatel sice obecně postupuje podle zákona o veřejných zakázkách (tedy zadává veřejnou zakázku v režimu zákona o veřejných zakázkách), ale při svých jednotlivých úkonech zákon o veřejných zakázkách poruší. Takový výklad, podle něhož by orgán dohledu nemohl přezkum podle § 94 a násl. zákona o veřejných zakázkách realizovat v případě, kdy formálně nepřezkoumává postup zadavatele podle zákona o veřejných zakázkách, neboť zadavatel zakázku v režimu zákona o veřejných zakázkách vůbec nezadával, by tedy odporoval jak § 94 odst. 1 a § 94 odst. 2 písm. b) tohoto zákona, tak administ-

rativní logice věci a smyslu samotné existence orgánu dohledu, neboť absolutní rezignace zadavatele na postup podle zákona o veřejných zakázkách se z pohledu zájasa, na nichž má být zadávací řízení podle citovaného zákona vystavěno, jeví jako postup nebezpečnější než „*toliko*“ zadavatelovo pochybení při jednotlivém úkonu v rámci zadávacího řízení, jež jinak podle zákona o veřejných zakázkách proběhlo.

Je-li tedy přezkoumáván soulad postupu konkrétního subjektu, který je „*zadavatelem*“ ve smyslu § 2 zákona o veřejných zakázkách, neboť jsou v jeho případě splněny podmínky pro takovou kvalifikaci, a uskutečňuje-li se tak v jediném řízení, jež přichází v úvahu (tj. v řízení o přezkumu úkonů zadavatele podle § 94 a násl. uvedeného zákona), pak musí být v jeho rámci ze strany orgánu dohledu dodržena všechna procesní pravidla, která jsou pro takový přezkum předepsána. Kromě obecných pravidel podávaných ze správního řádu jde o speciální pravidla podávaná právě z § 94 a násl. zákona o veřejných zakázkách. Z hlediska aplikace konkrétních procesních pravidel (včetně speciálních pravidel podle § 94 a násl.) nemůže být rozhodující, zda subjekt, jenž je zadavatelem, porušil zákon o veřejných zakázkách „*toliko*“ tím, že v rámci zadávacího řízení, jež jinak formálně proběhlo v režimu zákona o veřejných zakázkách, neprovedl jednotlivý úkon v souladu s konkrétním ustanovením tohoto zákona, anebo zda takový zadavatel vůbec veřejnou zakázku v režimu zákona o veřejných zakázkách nezadával (tedy neprovedl podle tohoto zákona žádný úkon). Správní orgán prvního stupně a následně i žalovaný byli tedy povinni postupovat v řízení podle § 94 a násl., a tedy i aplikovat bezesbytku § 99 zákona o veřejných zakázkách upravující otázku účastenství v řízení. Pokud přitom zadavatel vůbec nepostupoval podle zákona o veřejných zakázkách, pak sice formálně skutečně nemohlo být přezkoumáváno „*rozhodnutí zadavatele o přidělení veřejné zakázky podle § 65 zákona o veřejných zakázkách*“ (podle § 65 jmenovaného zákona totiž zadavatel formálně nerozhodoval, a tedy zakázku formálně



podle § 65 „nepřidělil“), avšak závěr o absolutní rezignaci zadavatele na postup podle zákona o veřejných zakázkách v sobě materiálně musí nutně zahrnovat i závěr ohledně pochybení při samotném zadání veřejné zakázky, tj. závěr o tom, že zakázka nebyla „přidělena“ postupem podle § 65 zákona o veřejných zakázkách. Správní řízení řešící primárně otázku, zda bylo či nebylo postupováno podle zákona o veřejných zakázkách, které je uzavřeno s výsledkem, podle něhož podle zákona o veřejných zakázkách postupováno nebylo, má navíc v situaci, kdy zadavatel již uzavřel smlouvy s jednotlivými dodavateli, jejichž uzavření mělo zadávací řízení podle tohoto zákona předcházet, tytéž důsledky jako závěr orgánu dohledu v řízení o přezkumu rozhodnutí zadavatele o přidělení veřejné zakázky, podle něhož veřejná zakázka nebyla přidělena postupem podle § 65 zákona o veřejných zakázkách. Důsledkem je tu totiž v obou případech zejména neplatnost smluv podle § 90 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách, ať už z toho důvodu, že formálně šlo o úkon, který by odporoval tomuto zákonu, nebo o úkon, který by jej obcházel. Orgán dohledu tu v obou stupních správního řízení rozhodoval v situaci, kdy zakázka již byla „zadána“ a je logické, že formálně nebyla „přidělena podle § 65 zákona o veřejných zakázkách“, neboť zákon o veřejných zakázkách ze strany zadavatele ani zčásti aplikován nebyl. Zahrnuje-li však závěr orgánu dohledu o tom, že zadavatel podle zákona o veřejných zakázkách nepostupoval, v sobě nutně i závěr o tom, že veřejná zakázka nebyla přidělena řádným postupem (tedy že o ní nebylo rozhodováno podle § 65 zákona o veřejných zakázkách), a je-li podle § 99 téhož zákona účastníkem správního řízení vítězný uchazeč v případě, kdy je přezkoumáván postup zadavatele při rozhodování o přidělení zakázky, pak jím nutně musí být i tehdy, pokud je přezkoumáváno zadání veřejné zakázky uskutečněné jinak než formálně „přidělením podle § 65 zákona o veřejných zakázkách“. V obou případech je vítězný uchazeč ve vztahu k zadavateli ve zcela shodné situaci a je zcela namístě, aby byl i ve stejné procesní situaci v řízení před orgánem dohledu.

Přihlédne-li soud navíc k definici „zadání veřejné zakázky“, jímž se podle § 17 písm. e) zákona o veřejných zakázkách rozumí „rozhodnutí zadavatele o přidělení veřejné zakázky“, pak ze shora uvedeného vyplývá, že na plnění, které mělo být realizováno na základě uzavřených smluv mezi osobou zúčastněnou na řízení L. coby zadavatelem a jeho jednotlivými dodavateli (nyní žalobci), je materiálně nutně nahlížet jako na plnění, které je veřejnou zakázkou, která již byla zadána, byť nikoli formálně správným postupem podle § 65 zákona o veřejných zakázkách. Na takto zadanou veřejnou zakázku je tak třeba nahlížet jako na zakázku, která byla zadána jinak než řádným rozhodnutím zadavatele o jejím přidělení, tedy přidělena nezákonně. Na vítězně uchazeče je pak za tohoto stavu třeba pohlížet právě jako na uchazeče, kterým byla zakázka přidělena nezákonným postupem nerespektujícím § 65 zákona o veřejných zakázkách. V takovém případě museli správní orgán prvního stupně i žalovaný aplikovat § 99 ve spojení s § 65 uvedeného zákona a se žalobci jako s účastníky správního řízení jednat, aniž by žalobci museli o přiznání postavení účastníků řízení žádat, popř. aniž by museli činit jakékoli jiné úkony; podle § 99 zákona o veřejných zakázkách byli totiž účastníky správního řízení *ex lege*, a to již od jeho počátku.

Nutnost aplikace § 99 zákona o veřejných zakázkách je dále dokládána i tím, že subjekt, proti němuž správní řízení směřovalo, tedy osoba zúčastněná na řízení L., byl za jeho účastníka považován coby zadavatel právě s poukazem na § 99 zákona o veřejných zakázkách, nadto otázku účastenství v řízení správní orgán prvního stupně i sám žalovaný posuzoval podle § 99 tohoto zákona i ve vztahu k osobě zúčastněné na řízení C. Z tohoto důvodu pokládá soud za lichý argument žalovaného, podle něhož neproběhlo-li zadávací řízení podle zákona o veřejných zakázkách, nemohou se procesní pravidla podle tohoto zákona vůbec použít. Argumentací *ad absurdum* by totiž bylo možné dospět k nesprávným závěrům, a sice že osoba zúčastněná na řízení L. vůbec zadavatelem není, popř. že po-

kud zadávací řízení podle zákona o veřejných zakázkách vůbec neproběhlo, nemohl orgán dohledu vůbec ve věci rozhodnout.

Soud tedy uzavírá, že žalobcům svědčilo právo na účastenství ve správním řízení, a sice podle § 99 věty druhé zákona o veřejných zakázkách. Pokud tedy měli být žalobci účastníky správního řízení, pak skutečnost, že s nimi takto jednáno již od počátku správního řízení nebylo, se dotýká jejich základních procesních práv. Soud sice odmítá argumentaci žalobců, podle níž orgán dohledu v obou stupních správního řízení již z toho důvodu, že se žalobci nejednal jako s účastníky správního řízení, nedostál své povinnosti zjistit přesně a úplně skutečný stav věci, avšak dospívá k závěru, že pokud žalobci nemohli ve správním řízení již od jeho počátku vystupovat coby jeho účastníci, nemohli účinně uplatnit žádné právo z těch, jež jsou jinak účastníkům správního řízení garantována. Postup správního orgánu prvního stupně aprobovaný následně žalovaným, jenž se ve vztahu ke konkrétním právům žalobců projevil

vydáním napadeného rozhodnutí, jim znemožnil být v průběhu správního řízení jakkoli procesně aktivními. Žalovaný pak žalobcům znemožnil fakticky brojit námitkami proti rozhodnutí vydanému v prvním stupni správního řízení. Pokud žalobci podali rozklady proti rozhodnutí *in merito* vydanému v prvním stupni správního řízení (přestože jim toto rozhodnutí nebylo doručeno) a pokud tyto rozklady byly zamítnuty výlučně s poukazem na nedostatek legitimace žalobců k jejich podání, pak se žalovaný dopustil podstatného porušení ustanovení o řízení před ním, a sice § 99 zákona o veřejných zakázkách. Toto podstatné porušení ustanovení o účastnících správního řízení mělo za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci samé, a to již z toho důvodu, že řádné opravné prostředky žalobců podané proti prvostupňovému rozhodnutí *in merito* byly zamítnuty výlučně z toho důvodu, že žalovaný žalobce za účastníky správního řízení nepovažoval. Žalobci nadto právě uvedené pochybení žalovaného v žalobě namítali.

## 1121

### Veřejné zakázky: přezkum rozhodnutí zadavatele o výběru nejvhodnější nabídky

k § 59 zákona č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění zákonů č. 148/1996 Sb. a č. 28/2000 Sb.\*)

**Je-li zadávací řízení v režimu zákona č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ukončeno (tedy je-li již uzavřena smlouva na realizaci veřejné zakázky s vítězným uchazečem dle § 40 citovaného zákona), není tím vyloučena možnost orgánu dohledu zabývat se *ex officio* zákonností úkonů zadavatele, které tomu předcházely.**

**Jestliže je takové přezkumné řízení zahájeno, musí v něm být rozhodnuto ve smyslu § 59 a 60 citovaného zákona, což představuje i možnost zrušení rozhodnutí zadavatele o výběru nejvhodnější nabídky.**

(Podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 31. 10. 2006, čj. 31 Ca 135/2005-78)

**Věc:** a) akciová společnost S., b) společnost s ručením omezeným M., c) společnost s ručením omezeným M., d) Ředitelství silnic a dálnic České republiky, proti předsedovi Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, za účasti osob zúčastněných na řízení 1) akciové společnosti F., 2) společnosti s ručením omezeným J., o uložení pokuty.

\*) S účinností od 1. 5. 2004 nahrazen zákonem č. 40/2004, o veřejných zakázkách, který byl s účinností od 1. 1. 2007 nahrazen zákonem č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále též „Úřad“) zahájil z vlastního podnětu dne 19. 11. 2004 řízení ve věci přezkoumání rozhodnutí a dalších úkonů zadavatele – žalobce d), učiněných v průběhu zadávání veřejné zakázky „*Stavba 0807/II. část Hraniční most, dálnice D8 Praha – Ústí n. L.*“. Rozhodnutím ze dne 17. 1. 2005 Úřad vyslovil, že žalobce d) závažně porušil § 6 odst. 1 zákona č. 199/1994 Sb. v návaznosti na § 5 odst. 1 písm. d) tohoto zákona tím, že chybně rozhodl nabídky uchazečů. S ohledem na tato zjištění žalovaný uložil zadavateli dle § 62 zákona č. 199/1994 Sb. pokutu ve výši 630 000 Kč. Úřad v rozhodnutí mimo jiné uvedl, že podle § 70 zákona č. 199/1994 Sb. je smlouva na veřejnou zakázku uzavřená v rozporu se zákonem neplatná.

Proti rozhodnutí podali žalobci a) až d) rozklad. Předseda Úřadu rozkladu zamítl rozhodnutím ze dne 8. 7. 2005. V odůvodnění svého rozhodnutí zejména konstatoval, že v daném případě nebylo možné sjednat nápravu stavu vyvolaného nezákonným postupem zadavatele zrušením rozhodnutí zadavatele o výběru nejvhodnější nabídky, jak se toho žalobci a) až c) v rozkladu domáhali, neboť již došlo k uzavření smlouvy na plnění předmětu šetřené veřejné zakázky. Zákon č. 199/1994 Sb. dle § 51 Úřadu nedává pravomoc zasahovat do obchodněprávních vztahů poté, co veřejná zakázka již byla zadána, tedy smlouva o dílo uzavřena. Pro možné sjednání nápravy zrušením rozhodnutí zadavatele o výběru nejvhodnější nabídky a nařízení nového výběru je rozhodující skutečnost, zda smlouva na předmět plnění veřejné zakázky již byla uzavřena, a ne okamžik zahájení realizace veřejné zakázky, jak se domnívají žalobci. Vyslovit neplatnost smlouvy ve smyslu § 70 zákona č. 199/1994 Sb. je oprávněn pouze soud.

Proti tomuto rozhodnutí žalovaného podali žalobci a) až d) žaloby, ve kterých zejména namítali, že žalovaný pochybil, když přes zjištění závažného porušení zákona, které ovlivnilo pořadí jednotlivých nabídek a následně i výběr nejvhodnější nabídky, nepostupoval v souladu s § 59 písm. a) zákona č. 199/1994 Sb. Nemělo dojít pouze k uložení

pokuty zadavateli, ale též ke zrušení rozhodnutí zadavatele o výběru nejvhodnější nabídky. Názor žalovaného, že pravomoc k uložení nápravného opatření je aplikovatelná pouze do doby uzavření smlouvy na zakázku, a tedy že nebylo již možné rozhodnout *ex post* o jejím zrušení, žalobci a) až c) odmítli. Sama skutečnost, že již došlo k uzavření smlouvy o realizaci veřejné zakázky, nemůže být překážkou pro vydání rozhodnutí o zrušení rozhodnutí zadavatele o výběru nejvhodnější nabídky – takovou překážkou by mohlo být jen faktické provedení díla. Navíc je smlouva na veřejnou zakázku, uzavřená v rozporu se zákonem, neplatná (§ 70 zákona č. 199/1994 Sb.). Jde o neplatnost absolutní, neboť byla výstupem procesu, který nesplňoval obligatorní podmínky stanovené zákonem. Na tom nic nemění ani fakt, že orgán dohledu není oprávněn rozhodovat o platnosti smluv. Podle § 40 správního řádu č. 71/1967 Sb. je v pravomoci správního úřadu, aby si sám učinil úsudek o každé otázce, ledaže by se jednalo o otázku, ve které bylo již pravomocně rozhodnuto jiným orgánem. Rozhodnutí žalovaného, které neobsahuje výrok sledující dosažení nápravy protiprávního stavu, nemůže z pohledu zákona obstát.

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě zejména uvedl, že je nutno vycházet z díkce § 1 písm. a) zákona č. 199/1994 Sb., podle kterého zákon upravuje závazný postup zadavatelů veřejných zakázek směřující k uzavření smluv k jejich provedení („zadávání“). Okamžikem uzavření smlouvy na provedení předmětu veřejné zakázky je tedy zadávací proces skončen a tímto okamžikem je i ohraničena působnost žalovaného jako orgánu dohledu ve smyslu § 51 zákona téhož zákona. Na skutečnosti nastalé po datu uzavření smlouvy na provedení předmětu veřejné zakázky se tak přezkumná činnost Úřadu nevztahuje; vztah mezi smluvními stranami se řídí pouze soukromoprávními předpisy, a není tedy již možné zakázku na základě zákona zrušit, či zrušit rozhodnutí o výběru nejvhodnější nabídky. Osoby dotčené chybným postupem zadavatele mají možnost uspokojit své nároky v občanskoprávním soudním říze-

ní. Tento postup akcentuje především ochranu dobré víry třetích osob a obecně princip právní jistoty smluvních stran.

Krajský soud v Brně napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

### Z odůvodnění:

Jak vyplývá z § 51 zákona č. 199/1994 Sb., pravomoc Úřadu je definována jako dohled nad dodržováním tohoto zákona „při zadávání veřejných zakázek“. Dle § 3 odst. 1 tohoto zákona se zadávání veřejných zakázek provádí vyhlášením (a následnou realizací) obchodní veřejné soutěže (s výjimkami uvedenými v části třetí zákona – § 3 odst. 4 zákona). Samotný průběh obchodní veřejné soutěže je upraven v části druhé zákona č. 199/1994 Sb.; jde o proces směřující k uzavření smlouvy o realizaci předmětu veřejné zakázky s vítězným uchazečem (§ 40, respektive § 41 zákona č. 199/1994 Sb.). Totéž ostatně platí i pro zvláštní případ zadávacího řízení – dvoustupňovou obchodní veřejnou soutěž (viz § 48 odst. 2 zákona č. 199/1994 Sb.). Lze tedy konstatovat, že jakkoli to z textu zákona o zadávání veřejných zakázek *expressis verbis* nevyplývá, zadávací řízení je ukončeno uzavřením smlouvy na veřejnou zakázku s vítězným uchazečem.

Tento závěr nicméně neznamená nic víc, než že Úřad nemůže předmětem své dozorové pravomoci učinit úkon mezi zadavatelem a uchazečem, ke kterému by došlo až po uzavření smlouvy na veřejnou zakázku. Zcela lze tak tedy přisvědčit názoru žalovaného, že tyto vztahy mezi zadavatelem a uchazečem se nachází již ve sféře práva soukromého. Otevřena však nadále zůstává otázka, zda je Úřad oprávněn přezkoumat úkony předcházející uzavření smlouvy v době po jejím uzavření, případně též zjednat nápravu v případě, kdy bude zjištěno porušení zákona.

Přezkoumávání úkonů zadavatele orgánem dohledu je upraveno v samostatné třetí hlavě části čtvrté zákona č. 199/1994 Sb. V tomto procesním režimu bylo vedeno i řízení před Úřadem a žalovaným v této věci. Toto řízení může být zahájeno dvojím způsobem. Především jde o případ, kdy návrh po-

dává uchazeč ve smyslu § 57 odst. 1 věty první zákona č. 199/1994 Sb.; v takovém případě má včas podaný návrh ve vztahu k dokončení zadávacího řízení sistační účinky (§ 57 odst. 4 zákona). Řízení může být zahájeno též z vlastního podnětu Úřadu (§ 57 odst. 1 věta druhá zákona). Na rozdíl od řízení návrhového nemá zahájení tohoto řízení sistační účinky (zákon č. 199/1994 Sb. tyto účinky spojuje pouze s řízením návrhovým) a fakticky jedinou podmínkou pro zahájení tohoto řízení je tak pouze dodržení čtyřleté objektivní lhůty. Z ničeho nelze tedy dovodit, že by možnost zahájení řízení dle § 57 a násl. zákona č. 199/1994 Sb. bylo v případě řízení zahajovaného *ex officio* v době po ukončení zadávacího řízení (tedy po uzavření smlouvy s vítězným uchazečem) vyloučeno.

Předmětem tohoto dozorového řízení může být, stejně jako v řízení návrhovém (§ 60a zákona č. 199/1994 Sb.) pouze přezkoumání rozhodnutí zadavatele o výběru nejhodnější nabídky (§ 59 zákona), či přezkoumání ostatních úkonů zadavatele (§ 60 zákona). V intencích úpravy vyplývajících z § 59, respektive § 60 zákona č. 199/1994 Sb. pak musí být též ve věci rozhodnuto. Lze tedy uzavřít, že z úpravy zákona č. 199/1994 Sb. nelze z ničeho dovodit, že by fakt, zda je zadávací řízení skončeno či nikoli, měl vliv na rozhodovací kompetence Úřadu v rámci jím *ex officio* zahájeného řízení dle části čtvrté hlavy třetí tohoto zákona.

Sluší se dále uvést, že Úřad pro ochranu hospodářské soutěže je orgánem státní správy pro podporu a ochranu hospodářské soutěže proti jejímu nedovolenému omezování (§ 1 odst. 1 zákona č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže), povoláním mimo jiné k dohledu při zadávání veřejných zakázek [§ 2 písm. b) cit. zákona, § 51 zákona č. 199/1994 Sb.]. Je tedy orgánem vykonávajícím *ex officio* v této oblasti dozorčí pravomoc, a není tedy pouhým arbitrem sporů mezi jednotlivými subjekty zúčastněnými na procesu zadávacího řízení. Nelze nevidět, že pokud by možnost zrušení rozhodnutí zadavatele ve smyslu § 59 písm. a) zákona č. 199/1994 Sb. byla vázána jenom na

dobu do uzavření smlouvy s vítězným uchazečem, pak za situace, kdy by (ať již z jakýchkoli důvodů) žádný z uchazečů nepodal návrh na přezkoumání úkonu zadavatele ve lhůtě dle § 57 odst. 2 zákona č. 199/1994 Sb., a nebyly by tak založeny sistační účinky ve smyslu § 57 odst. 4 téhož zákona, nemohla by být vykonávána dozorcí pravomoc Úřadu, což by atakovalo samotný smysl existence orgánu dohledu v těchto věcech.

Pro úplnost se soud zabýval též způsobem, jakým je předmětná otázka upravena v právní úpravě, která zákon č. 199/1994 Sb. nahradila. Zákon č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách, již v § 101 odst. 1 a 2 zakotvuje rozdílnou úpravu postupu Úřadu, pokud jde o jeho kompetence v době před uzavřením smlouvy a po jejím uzavření. Dle této úpravy, shledá-li orgán dohledu před uzavřením smlouvy, že zadavatel úkonem učiněným při zadávání veřejné zakázky nesplnil povinnost nebo porušil zákaz stanovený tímto zákonem, uvede tuto skutečnost písemně v rozhodnutí. Současně zadavateli uloží opatření k nápravě, zejména zrušení rozhodnutí zadavatele o přidělení zakázky, jestliže takový úkon podstatně ovlivnil nebo mohl ovlivnit stanovení pořadí úspěšnosti nabídek (§ 101 odst. 1 citovaného zákona). Jestliže však orgán dohledu shledá výše uvedené skutečnosti v době po uzavření smlouvy, může svým pí-

semným rozhodnutím již pouze vyslovit zákaz plnění této smlouvy a ve společném řízení uložit zadavateli pokutu za správní delikt podle § 102 (§ 101 odst. 2 zákona). Z dikce těchto ustanovení, z důvodové zprávy k zákonu o veřejných zakázkách, ani z průběhu jeho projednávání (viz sněmovní tisk č. 363 – <http://www.psp.cz>) však není záměr zákonodárce co do důvodů zavedení tohoto rozlišení zřejmý. Nelze tedy určit, zda novější úprava měla být pouze jednoznačnějším vyjádřením stavu vyplývajícího již z úpravy předcházející, či zda šlo o zavedení nového rozlišení, které stávající úprava neznala. Je tedy zřejmé, že závěry soudu shora uvedené nebylo lze touto cestou verifikovat, ale ani vyvrátit.

V rámci této skupiny žalobních námitek je konečně nutno zmínit též žalobci namítanou absolutní neplatnost smluv uzavřených s vítěznými uchazeči v projednávané věci, a to s odkazem na dikci § 70 zákona č. 199/1994 Sb. K tomu soud, v souladu se závěry výše již uvedenými, pouze poznamenává, že faktická existence takové smlouvy nemůže být překážkou postupu ve smyslu § 59 tohoto zákona. Posouzení, zda jde o smlouvu platnou či nikoli, však není na orgánu dohledu, neboť tato otázka by musela být řešena pořadem práva v řízení před civilními soudy. Deklarace neplatnosti těchto smluv Úřadem se žalobci ostatně ani nedomáhají.

## 1122

### **Doprava: povolení mezinárodní autobusové linky Správní řízení: účastenství v řízení**

k čl. 7 odst. 4 písm. d) nařízení Rady (EHS) č. 684/92 ze dne 16. března 1992, o společných pravidlech pro mezinárodní přepravu cestujících autokary a autobusy, ve znění nařízení Rady (ES) č. 11/98 (v textu též „nařízení“)

k § 14 odst. 1 správního řádu (č. 71/1967 Sb.)<sup>\*)</sup>

**Autodopravce provozující povolenou linkovou dopravu ve smyslu čl. 7 odst. 4 písm. d) nařízení Rady (EHS) č. 684/92, o společných pravidlech pro mezinárodní přepravu cestujících autokary a autobusy, má v řízení o povolení nové mezinárodní linkové dopravy postavení účastníka řízení, neboť evropským právem chráněné zájmy stávajícího autodopravce mohou být rozhodnutím o povolení další dopravy na téže lince přímo dotčeny ve smyslu § 14 správního řádu z roku 1967.**

<sup>\*) S účinností od 1. 1. 2006 zrušen zákonem č. 500/2004 Sb., správním řádem.</sup>

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2006, čj. 4 As 24/2006-85)

**Věc:** František H. proti Ministerstvu dopravy, za účasti osoby zúčastněné na řízení společnosti s ručením omezeným S., o povolení autobusové linky, o kasační stížnosti žalobce.

Ministerstvo dopravy udělilo rozhodnutím ze dne 20. 10. 2004 osobě zúčastněné na řízení S. povolení k mezistátní autobusové dopravě na lince Praha – Košice podle čl. 7 nařízení Rady (EHS) č. 684/92.

Žalobce, podnikatel provozující již existující autobusovou dopravu na uvedené lince, proti rozhodnutí podal žalobu u Městského soudu v Praze. V žalobě uvedl, že s ním správní orgán v řízení nezacházel jako s účastníkem ve smyslu § 14 správního řádu z roku 1967. Účastenství v řízení žalobce dovozoval z čl. 7 odst. 4 písm. b), d) a e) nařízení Rady (EHS) č. 684/92.

Městský soud v Praze usnesením ze dne 30. 8. 2005 žalobu podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. odmítl. Podle názoru městského soudu z čl. 7 odst. 4 písm. b), d) a e) nařízení nelze vyvodit závěr, že by účastníkem licenčního řízení mohla být kromě žadatele o vydání povolení ještě třetí osoba. Z poslední věty čl. 7 odst. 4 nařízení – v níž se uvádí, že skutečnost, že dopravce nabízí nižší ceny než jiní silniční dopravci nebo že je dotyčný spoj již provozován jinými silničními dopravci, neopravňuje sama o sobě k zamítnutí žádosti – městský soud dovodil, že provozování mezinárodní osobní dopravy autobusy nemá být monopolizováno, že má být vytvořen prostor pro zachování hospodářské soutěže. Městský soud tak dospěl k závěru, že žalobce není účastníkem řízení podle § 14 odst. 1 ani odst. 2 správního řádu, protože žádný právní předpis, který by mu účastenství ve správní řízení tohoto druhu přiznával, neexistuje. Žalobu proto podala osoba zjevně neoprávněná.

Usnesení městského soudu napadl žalobce (stěžovatel) kasační stížností, v níž uvedl, že v jiném obdobném řízení vedeném u Ministerstva dopravy, kdy podal opravný prostředek proti rozhodnutí tohoto ministerstva o udělení povolení k provozování mezinárodní autobusové linky, byl stěžovatel účastníkem řízení. V předmětném řízení však jako

účastník řízení připuštěn nebyl. Stěžovatel proto zastával názor, že má mít v řízení postavení účastníka řízení, neboť jeho právem chráněné zájmy jsou shora uvedeným rozhodnutím dotčeny.

Žalovaný se vyjádřil tak, že v jiném řízení o povolení přiznal stěžovateli práva účastníka řízení, ačkoliv ze správního řádu ani jiných předpisů není toto jejich postavení zřejmé. Jelikož interpretace ustanovení čl. 7 odst. 4 písm. d) nařízení není jednoznačná, postupuje žalovaný způsobem, který přiznává fyzickým a právnickým osobám více procesních práv, ačkoliv otázka účastenství dopravců provozujících souběžnou linku je velmi sporná.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost – pokud jde o důvody, které vedly Městský soud v Praze k odmítnutí návrhu – je důvodná; není však důvodná ve vztahu k výroku o odmítnutí žaloby, neboť stěžovatel nepodal ve správním řízení proti napadenému rozhodnutí opravný prostředek (rozklad). Proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### **Z odůvodnění:**

Uplatňovaná právní úprava, tj. nařízení Rady (EHS) č. 684/92, ve znění nařízení Rady (ES) č. 11/98, právně zachycuje převzetí regulace mezistátní autobusové dopravy Evropským společenstvím. Nařízení předpokládá neomezované udělování licencí na provoz autobusových linek příslušným úřadem státu výjezdu, ledaže jsou určité důvody pro jeho neudělení. Případem, který zohledňuje skutečnost, že na mezistátní autobusové lince je doprava zajišťována již jinými autodopravci, kteří mohou být vstupem nového subjektu ohroženi, je čl. 7 odst. 4 písm. d) nařízení Rady (EHS) č. 684/92, ve znění nařízení Rady (ES) č. 11/98. Z tohoto článku vyplývá, že povolení nebude vydáno, je-li prokázáno, že by dotyčná doprava bezprostředně ohrozila exi-

stenci již povolené linkové dopravy, s výjimkou případů, kdy dotýčnou linkovou dopravu provozuje pouze jediný dopravce nebo jediná skupina dopravců. Podle čl. 7 odst. 4 písm. f) poslední věty však skutečnost, že dopravce nabízí nižší ceny než jiní silniční dopravci nebo že je dotýčný spoj již provozován jinými silničními dopravci, neopravňuje sama o sobě k zamítnutí žádosti.

Současné znění nařízení jednoznačně předpokládá, že příslušný úřad členského státu povolení neudělí v případě zjištění existenčního ohrožení pro současné dopravce. Nemá tedy – oproti znění původnímu, tj. před vydáním nařízení Rady (ES) č. 11/98 [čl. 7 odst. 4 písm. b), i), „*lze zamítnout*“] – prostor pro správní uvážení. Z článkového znění aktuální verze nařízení lze tedy dovodit povinnost úřadu zjistit dopady na stávající provozovatele.

Současné znění čl. 7 odst. 4 písm. d) nařízení Rady (EHS) č. 684/92 v sobě obsahuje neurčitý právní pojem. Neurčitý právní pojem, zde představovaný „*bezprostředním ohrožením existence již povolené linkové dopravy*“, nelze obsahově dostatečně přesně vymezit a jeho aplikace závisí na odborném posouzení v každém jednotlivém případě. Citovaný článek zde vytváří prostor aplikujícím orgánům jednotlivých členských států, aby zhodnotily, zda udělení povolení novému autodopravci bude znamenat ohrožení jiných dopravců, patřící do rozsahu neurčitého právního pojmu, či nikoli. Při interpretaci neurčitých právních pojmů se uvážení zaměřuje na konkrétní skutkovou podstatu a její hodnocení.

Je nepochybné, že nezbytností k případné výjimce podle čl. 7 odst. 4 písm. d) nařízení Rady (EHS) č. 684/92, ve znění nařízení Rady (ES) č. 11/98, je zjištění relevantních informací, které by umožnily aplikujícímu orgánu vyhodnotit, zda získané podklady prokazují ono „*bezprostřední ohrožení existence*“. Tento požadavek ostatně žalovaný přinejmenším hodlal naplnit, jestliže stěžovatele v řízení v I. stupni vyzval k vyjádření. Je však otázka – a nařízení Rady (EHS) č. 684/92, ve znění nařízení Rady (ES) č. 11/98, na ni nedává jednoznačnou odpověď – zda je uvedená právní

úprava evropským zákonodárcem vytvořena pouze ve prospěch veřejnosti jako celku, anebo zda zakládá konkrétní práva stávajícím dopravcům. Pokud platí druhé, pak má stávající dopravce bezpochyby nárok na účastenství ve správním řízení a přezkum správního rozhodnutí soudem členského státu. Pro tento závěr svědčí zejména to, že si lze jen stěží představit, že řádné vyšetření poměrů je možné bez součinnosti dosavadních provozovatelů téže autobusové linky, přičemž v případě chybného posouzení rozhodných skutečností by takový autodopravce neměl reálnou možnost se proti vydanému povolení novému autodopravci bránit, což by v konečném důsledku znamenalo porušení čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle kterého „*kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak*“.

Nejvyšší správní soud je toho názoru, že povaha účastenství stěžovatele v řízení o vydání povolení k provozování mezinárodní autobusové linky Praha (CZ) – Košice (SK) pro autodopravce společnost s ručením omezeným S. tak odpovídá tzv. druhé definici účastníka řízení vyplývající z § 14 správního řádu, podle kterého „*účastníkem řízení je i ten, jehož práva, právem chráněné zájmy nebo povinnosti mohou být rozhodnutím přímo dotčeny*“.

Městský soud v Praze správně připomněl, že Česká republika se těší vůči předpisům evropského práva procesní autonomii. Ostatně závěr učiněný Nejvyšším správním soudem není s touto tezí v rozporu, bylo-li dané autonomie využito jako prostředku k řádnému a soustavnému uplatňování práva ES.

Za nepřipadnou je naopak třeba považovat poznámku městského soudu, že provozování mezinárodní osobní dopravy autokary nebo autobusy nemá být monopolizováno, že má být vytvořen prostor pro zachování hospodářské soutěže. Předem je třeba vytknout, že v dané věci nejsou soudy jednající a rozhodující ve správním soudnictví povolány posuzovat dopad nařízení Rady (EHS) č. 684/92, ve znění nařízení Rady (ES) č. 11/98, na hospodářskou soutěž Evropského společenství

či jednotlivých členských států. Nicméně již samotné shora citované ustanovení čl. 7 odst. 4 písm. d) v sobě upravuje pojistku proti monopolizaci autobusové dopravy na konkrétní lince, když vylučuje svoji aplikaci v okamžiku, kdy „dotyčnou linkovou dopravu provozuje pouze jediný dopravce nebo jediná skupina dopravců“. Vzhledem k tomu, že nařízením Rady (ES) č. 11/98 došlo – v případě zjištění skutečností bezprostředně ohrožujících existenci již povolené linkové

dopravy – k odstranění možnosti povolení nevydat, jak popsáno výše, lze vyvozovat, že zde právo ES jednoznačně před soutěží – kterou jinak uvedená právní úprava podporuje – upřednostňuje stabilitu. Důvodem takové úpravy je patrně zkušenost států, že v dopravě dochází při nekontrolované soutěží k eliminaci konkurence dumpingovými cenami. Výsledkem je dopravce s dominantním postavením, kterého může zneužít. Částečně řízená soutěž se proto považuje za vhodnější.

## 1123

### Doprava: označení silničního vozidla firmou (obchodním jménem)

k § 9 odst. 1 zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění zákona č. 150/2000 Sb.\*\*)

k § 9 odst. 1 obchodního zákoníku

**Smyslem § 9 odst. 1 zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ukládajícího podnikatelům v silniční dopravě povinnost označovat vozidla svým obchodním jménem, je umožnit rychlou identifikaci podnikatele, který dané vozidlo provozuje. Podnikatel musí vozidlo označit úplným obchodním jménem (firmou); uvedení samotného, leckdy fantazijního dodatku, který podle § 9 odst. 1 obchodního zákoníku tvoří toliko fakultativní součást firmy podnikatele, který je fyzickou osobou, na vozidle k naplnění výše uvedeného smyslu zákona nepostačuje.**

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 9. 2006, čj. 9 Ca 268/2005-36)

**Věc:** Dr. Jiří Č. proti Ministerstvu dopravy o uložení pokuty.

Při silniční kontrole zaměřené na dodržování zákona o silniční dopravě bylo kontrolováno motorové vozidlo o celkové hmotnosti 18 000 kg, jehož provozovatelem je žalobce. Při kontrole bylo mj. zjištěno, že vozidlo není označeno obchodní firmou\*\*) (dále jen „firmou“) dle § 9 odst. 1 zákona o silniční dopravě a § 7 vyhlášky Ministerstva dopravy a spojů č. 478/2000 Sb., kterou se provádí zákon o silniční dopravě, neboť bylo označeno pouze jako „RYAS“, přičemž žalobce podniká pod obchodním jménem „Jiří Č. – RYAS“.

Krajský úřad Moravskoslezského kraje rozhodnutím ze dne 11. 3. 2005 uložil žalobci pokutu ve výši 4000 Kč.

Ministerstvo dopravy rozhodnutím ze dne 22. 4. 2005 odvolání žalobce zamítlo a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdilo.

Žalobce v žalobě mj. tvrdil, že pokud jde o označení vozidla firmou, má za to, že označení RYAS, které má na vozidle, je součástí jeho firmy a že tato značka je všeobecně známá a běžně používaná v obchodním styku. To, že název RYAS je součástí jeho firmy, přitom vyplývá z živnostenského listu. Není tedy pravdou, že by vozidlo v daném případě vůbec nebylo firmou označeno.

Městský soud v Praze žalobu zamítl.

\*) Ustanovení bylo s účinností od 1. 7. 2005 změněno zákonem č. 229/2005 Sb.

\*\*) Podle zákona o silniční dopravě „obchodním jménem“ (ke změně terminologie „obchodní jméno“ – „obchodní firma“ viz čl. I bod 11. zákona č. 370/2000 Sb.).



**Z odůvodnění:**

Ustanovení § 9 odst. 1 zákona o silniční dopravě mj. ukládá podnikateli v silniční dopravě povinnost označit nákladní vozidla o celkové hmotnosti vyšší než 3,5 tuny, která používá k podnikání, svým obchodním jménem (dnes firmou). Firma podnikatelů – fyzických osob přitom dle obchodního zákoníku obligatorně sestává ze jména a příjmení dotyčné osoby; fakultativně tato firma může obsahovat ještě dodatek odlišující osobu podnikatele nebo druh podnikání (§ 9 odst. 1 obchodního zákoníku). Smysl § 9 odst. 1 zákona o silniční dopravě je jasný – umožnit rychlou identifikaci podnikatele, který dané vozidlo provozuje. Je přitom zřejmé, že uvedení samotného, leckdy fantazijního dodatku tvořícího součást firmy podnikatele – fyzické osoby na vozidle k rychlé identifikaci podnikatele v silniční dopravě v žádném případě nepostačuje.

To je zvláště markantní v případě žalobce: označení RYAS je nejenom součástí firmy žalobce, ale též součástí firmy tří odlišných subjektů, právnických osob zapsaných v obchod-

ním rejstříku, a dále je toto označení užíváno i dalšími dvěma podnikateli – fyzickými osobami jakožto součástí jejich firmy (Karel C. – RYAS, Milan R. RYAS). Z uvedeného vyplývá, že žalobcovo tvrzení o všeobecné známosti označení RYAS a jeho běžném používání v obchodním styku (pouze ve spojení se žalobcem) se nezakládá na pravdě.

Lze shrnout, že kontrolované, žalobcem k podnikání používané vozidlo nebylo označeno obchodním jménem (firmou) žalobce, jak stanoví zákon, ale pouze částí žalobcovy firmy, což s přihlédnutím ke smyslu zákona nelze považovat dostačující. Žalobce jakožto dopravce tedy neměl řádně označené vozidlo [§ 35 odst. 1 písm. e) zákona o silniční dopravě], za což byl správním orgánem po právu sankcionován. Zbývá dodat, že i v tomto případě se jednalo o objektivní odpovědnost žalobce za spáchání správního deliktu, a správní orgány tak nebyly povinny zjišťovat okolnosti týkající se zavinění žalobce. Neobstojí proto námitka, v níž žalobce správním orgánům vytýká nedostatečné posouzení míry jeho zavinění.

## 1124

**Rozsah zákonného zmocnění k vydání prováděcího předpisu  
Námořní právo: provozování námořní plavby;  
provozování rekreační jachty**

k § 49 odst. 5 zákona č. 61/2000 Sb., o námořní plavbě

k § 27 vyhlášky č. 315/2000 Sb., o technickém a záchranném vybavení námořní jachty a prokazování způsobilosti k vedení námořní jachty

**I. Zmocňovací ustanovení § 49 odst. 5 zákona č. 61/2000 Sb., o námořní plavbě, se nevztahuje na vydávání průkazů způsobilosti k provozování rekreační jachty. Ustanovení § 27 vyhlášky č. 315/2000 Sb., o technickém a záchranném vybavení námořní jachty a prokazování způsobilosti k vedení námořní jachty, kterým se omezuje časová platnost průkazů k vedení rekreačních plavidel, proto nemůže být aplikováno i na případ rekreačních jachet.**

**II. Není v rozporu s principy ochrany nabytých práv a zákazu retroaktivity, pokud zákon podmíní další provozování námořní plavby stanovením přísnějších pravidel. U konkrétních typů lidské činnosti se totiž určité nabyté schopnosti a dovednosti mohou v průběhu času objektivně jevit jako nedostačující, neboť s ohledem na dynamiku vývoje je ve společenském zájmu podmínky pro provozování těchto činností blíže specifikovat nebo dokonce zpřísnit, v některých případech naopak poněkud rozvolnit. Podstatné z hlediska atributů demokratického právního státu je,**

aby k takovýmto změnám nedocházelo svévolně, neracionálně, neodůvodněně, a aby tyto změny byly provedeny transparentním, jasným a předvídatelným způsobem, vždy podle okolností konkrétní věci.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2006, čj. 2 As 57/2005-71)

**Předjudikatura:** srov. č. 116/2004 Sb. NSS a náleze Ústavního soudu č. 96/2001 Sb.

**Věc:** Luděk W. proti Ministerstvu dopravy o výměnu mezinárodního průkazu způsobilosti k vedení rekreačních plavidel, o kasační stížnosti žalobce.

Rozhodnutím ze dne 12. 11. 2003 zamítl žalovaný rozklad a potvrdil rozhodnutí Ministerstva dopravy, odboru plavby a vodní dopravy o zamítnutí žádosti žalobce o výměnu mezinárodního průkazu způsobilosti k vedení rekreačních plavidel pro oblast 2.2 za nový průkaz se stejným oprávněním.

Žalobu, kterou žalobce napadl toto rozhodnutí žalovaného, Městský soud v Praze zamítl. Vycházel přitom z § 49 odst. 5 zákona č. 61/2000 Sb. a z vyhlášky č. 315/2000 Sb. K žalobní námitce, zpochybňující ústavnost aplikovaných ustanovení citované vyhlášky, soud konstatoval, že § 49 odst. 5 zákona č. 61/2000 Sb. obsahuje zákonné zmocnění i ke stanovení platnosti dříve vydávaných průkazů způsobilosti, takže prováděcí vyhláška rámcem zákonného zmocnění nepřekročila. Pokud podle této vyhlášky po skončení platnosti původního průkazu 2.2 již průkaz stejného rozsahu není možno vydat, není ani tento postup protizákonný a neodporuje zásadě ochrany práv nabytých v dobré víře, pokud zákonodárce v oblasti veřejné správy změnil úpravu podmínek pro přiznání oprávnění k výkonu určité činnosti.

Žalobce (stěžovatel) brojil proti rozsudku Městského soudu v Praze kasační stížností, ve které mimo jiné uvedl, že v roce 1992 obdržel mezinárodní průkaz způsobilosti k vedení rekreačního plavidla s oprávněním 2.2, které zahrnovalo vnitrozemské vodní cesty, včetně vnitrozemských vodních cest se statutem mořských vodních cest, plavbu na uzavřených mořích bez omezení a na otevřených mořích do vzdálenosti 50 námořních mil od bezpečného přístavu nebo kotviště. S účinností od 12. 12. 1997 byl tento průkaz vyměněn za obdobný průkaz, vydaný jako časově

neomezený. Protizákonnost napadeného rozsudku spatřoval zejména v tom, že § 49 odst. 5 zákona č. 61/2000 Sb. (i z hlediska jeho systematicky) neopravňuje příslušné ministerstvo k vydání vyhlášky, která by zrušila jeho dosavadní mezinárodní průkaz způsobilosti k vedení rekreačního plavidla, neboť toto zákonné zmocnění se týká průkazů způsobilosti k provozu námořních jachet. Přitom námořní jachta je určena pro výdělečné účely, zatímco jachta rekreační jen pro sportovní nebo rekreační účely v rámci vlastní potřeby, což je i případ stěžovatele. Vydáním § 27 vyhlášky č. 315/2000 Sb. proto žalovaný překročil zákonné zmocnění. Navíc delegační ustanovení § 49 odst. 5 zákona č. 61/2000 Sb. hovoří o stanovení platnosti dříve vydávaných průkazů způsobilosti, nikoliv o jejich zrušení. Stěžovatel proto považoval ustanovení § 27 – § 32 vyhlášky č. 315/2000 Sb. za nezákonná a Městský soud v Praze pochybil tím, že je takovými neshledal. Předmětná vyhláška je protiústavní i proto, že v rozporu s čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod stanoví povinnost podzákonnou formou. Stěžovatel nabyl předmětného mezinárodního průkazu v dobré víře, a to bez časového vymezení, a nová právní úprava mu toto právo odňala a dokonce i znemožnila získat obdobné oprávnění znovu. Byla tak porušena zásada zákazu retroaktivity a ochrany nabytých práv.

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

### Z odůvodnění:

(...) Z obsahu kasační stížnosti i předchozího řízení je patrné, že mezi účastníky není sporu o skutkových okolnostech věci, nýbrž pouze o jejím právním posouzení. Konkrétně

to znamená, že spornou je především otázka výkladu ustanovení § 49 odst. 5 zákona č. 61/2000 Sb. ve spojení s prováděcí vyhláškou č. 315/2000 Sb., jelikož stěžovatel tvrdí, že „*pouhá ministerská vyhláška ukončila platnost jeho původního příkazu a znemožnila mu získat obdobný nový příkaz*“.

(...) Předně platí, že vnitrostátní právní řád České republiky tvoří vedle ústavních zákonů a zákonů i podzákoné právní předpisy, mezi které patří též vyhlášky ministerstev (čl. 79 odst. 3 Ústavy). Protože vyhláška je podzákoným právním předpisem, musí být – jak ukládá Ústava – vydána „*na základě a v mezích*“ zákona. Jde tu toliko o republikování a ústavní vyjádření starých zásad vyvěrajících z podstaty dělby moci, které lze stručně charakterizovat: nařízení musí být vydáno *secundum et intra legem*. Tyto principy znamenají, že exekutiva nejen že nesmí bez výslovného dovození zákonodárce stanovit nic dalšího či nového o právních vztazích nebo jiné materií upravené zákonem, ať již shledaná mezera v zákoně se stala nedopatřením nebo záměrně (zákaz úpravy *praeter legem*), ale i tam, kde je výslovně dovoleno výkonné moci vydat nařízení k provedení zákona, může být provedeno jenom to, co zákonodárce výslovně označil (zpravidla výčtem jednotlivých zákonných ustanovení shrnutých v ustanoveních zmocňovacích, anebo přímo v jednotlivých ustanoveních zákona, někdy oběma způsoby současně), a nic jiného; konečně – a to zejména – už pojmově z výrazu „*provedení zákona*“ plyne, že vyhláška nesmí zákonu odporovat, nesmí jít *contra legem*. Pro úplnost soud uvádí, že vláda k vydání svého nařízení zákonné zmocnění sice nepotřebuje (její zmocnění je generálně založeno článkem 78 Ústavy), nicméně i nařízení vlády musí respektovat účel („*k provedení zákona*“) a zákaz úpravy *praeter legem* („*v jeho mezích*“). Jak k tomu totiž uvedl Ústavní soud (nález č. 96/2001 Sb.), na nařízení vlády „*je kladen požadavek, aby bylo obecné, a dopadalo tedy na neurčitou skupinu adresátů, neboť Ústava zmocňuje k právní úpravě, nikoli k vydání individuálního správního aktu. Před excesy moci výkonné pak ochraňuje*

*bariéra věcí vyhrazených k regulaci toliko zákonům (tzu. výhrada zákona). Ústavní vymezení odvozené normotvorby exekutivy spočívá na následujících zásadách: nařízením musí být vydáno oprávněným subjektem, nařízení nemůže zasahovat do věcí vyhrazených zákonu (nemůže tedy stanovit primární práva a povinnosti), musí být zřejmá vůle zákonodárce k úpravě nad zákonný standard (musí být tedy otevřen prostor pro sféru nařízení)*“.

Lze tak shrnout, že logika čl. 79 odst. 3 Ústavy (v obsahové návaznosti zejména na čl. 2, 4 a 95 Ústavy a čl. 2 a 4 Listiny základních práv a svobod) vychází z ústavního principu vázanosti zákonem, který je důsledkem legitimizační funkce lidu, vyjádřené v čl. 2 odst. 1 Ústavy („*Lid je zdrojem veškeré státní moci; vykonává ji prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní.*“), a také principu bezrozpornosti vnitrostátního právního řádu. Základním materiálním imperativem proto vždy musí být zcela konkrétní a zřetelně vyjádřený projev vůle zákonodárce (obsažený v zákonném zmocnění) k vydání konkretizujících podzákoných právních předpisů (v daném případě vyhlášky ministerstva), který nemůže být překročen či dokonce zcela absentovat. Pro právní účinky takového právního předpisu je proto rozhodující jeho zmíněný materiální vztah k projevené vůli zákonodárce (viz také rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 A 75/2002, č. 116/2004 Sb. NSS). Jinak řečeno, musí existovat určitý legitimizační řetězec mezi projevenou vůlí zákonodárce a následným prováděcím předpisem, vydaným orgánem moci výkonné.

Dále je třeba uvést, že podle čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod „*povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod*“.

Tuto ústavní maximu nicméně nelze vykládat – ve svých praktických důsledcích – tak, že povinnosti lze stanovit pouze přímo zákonem. Pokud by tomu tak totiž bylo, znamenalo by to popření jakéhokoliv racionálního smyslu sekundární normotvorby, jejíž podstata spočívá v bližší

konkretizaci (tzn. v provedení) zákonných norem. I touto konkretizací však nepochybně musí nutně docházet k vymezení povinností účastníkům právních vztahů, jelikož v opačném případě by se o normy, tedy o obecně závazná pravidla chování, pojmově vůbec nejednalo. Z ústavněprávního hlediska je proto na straně jedné nezbytné trvat na tom, aby podzákonné právní předpisy bez zbytku respektovaly zákonodárcem projevenou delegaci, avšak na straně druhé by bylo protismyslné popírat právo normotvůrce podzákonným právním předpisem zakládat právní povinnosti.

V projednávané věci je tedy - na základě shora podané obecnější úvahy - rozhodnou otázkou pro posouzení důvodnosti podané kasační stížnosti porovnání citovaného zákonného zmocnění s obsahem následně vydané ministerské vyhlášky. V tomto směru si však nelze nepovšimnout určité argumentační nekonzistence stěžovatele, když na straně jedné tvrdí, že citované zákonné zmocnění žalovaného vůbec neopravňovalo k vydání předmětné vyhlášky, a na straně druhé považuje za protiústavní zákon č. 61/2000 Sb., příp. některá jeho ustanovení. Jestliže totiž z čl. 95 odst. 1 Ústavy přímo plyne, že soudce je oprávněn posoudit soulad jiného právního předpisu se zákonem, bylo by logické zastávat buď takovou argumentační pozici, že vyhláška č. 315/2000 Sb. neměla být na případ stěžovatele pro svoji protizákonnost vůbec aplikována - a pak samozřejmě nemá smysl zpochybňovat samotný zákon (jelikož ke stanovení povinností stěžovateli došlo toliko vyhláškou), anebo konzistentně tvrdit, že protiústavní je již samotný zákon, jehož je citovaná vyhláška pouhým provedením - pak však zjevně neobstojí názor, že ke stanovení povinností došlo teprve touto vyhláškou.

V projednávané věci má soud za postavené najisto, že se v případě stěžovatele jednalo o průkaz způsobilosti k vedení rekreační jachty. Zákon č. 61/2000 Sb. upravuje základní pojmy v ustanovení § 2, kde především uvádí, že „námořní plavidlo je námořní obchodní loď a námořní jachta“ (odst. 2). Rekreační jachtu zákon definuje tak, že se jedná

o „plavidlo, jehož délka trupu přesahuje 2,5 metru a nepřesahuje 24 metrů, vybavené plachtami nebo motorem nebo obojím, určené k námořní plavbě pro sportovní nebo rekreační účely pro vlastní potřeby“ (odst. 6). Oproti tomu námořní jachtou je „námořní plavidlo, jehož délka trupu přesahuje 2,5 metru a nepřesahuje 24 metrů, vybavené plachtami nebo motorem nebo obojím, určené k námořní plavbě pro cizí potřeby za účelem zisku“ (odst. 5).

Lze tak učinit dílčí závěr, že zákon č. 61/2000 Sb. od sebe pojmově odlišuje námořní a rekreační jachty, přičemž rozdíl mezi nimi spočívá v tom, že námořní jachta je určena k plavbě pro cizí potřeby za účelem zisku, zatímco rekreační jachta je určena pro sportovní nebo rekreační účely pro vlastní potřeby. V důsledku tohoto rozlišování rekreační jachta není zákonem zahrnuta do kategorie námořních plavidel.

Nejvyšší správní soud dále konstatuje, že zmíněná odlišnost je důsledně respektována i v celé systematice a obsahu zákona č. 61/2000 Sb. Již vymezení působnosti tohoto zákona, který se vztahuje na „*provazování námořní plavby*“ [§ 1 odst. 1 písm. a)], je totiž založeno na tom, že „*námořní plavbou se rozumí provazování námořních plavidel a rekreačních jachet*“ (§ 2 odst. 1). Je rovněž vhodné poukázat na to, že úprava rekreačních jachet je provedena relativně autonomně v části čtvrté zákona (§ 56 - § 58). Takto nazíráno je třeba vycházet z toho, že citované ustanovení § 49 odst. 5 zákona č. 61/2000 Sb. je systematicky zařazeno v části třetí zákona, označené jako „*Posádka námořního plavidla*“.

Soud nezpochybňuje platnost obecné právní zásady, podle níž platí, že „*rubrica non est lex*“, a netvrdí proto, že ze samotného nadpisu delegačního ustanovení § 49 odst. 5 lze bez dalšího dovodit, že vůle zákonodárce vytvořit normativní prostor k vydání prováděcí vyhlášky se vztahuje toliko na námořní jachty, a nikoliv na rekreační jachty. V tomto konkrétním případě je nicméně právě taková vůle zákonodárce jasně seznatelná, přičemž v tomto směru se lze opřít zejména o systematický a logický výklad zákona. Cito-

vané ustanovení § 49 je totiž zařazeno v části třetí zákona, označené jako „*Posádka námořního plavidla*“, a je tak zjevné, že se tato část zákona jako celek z hlediska osobní (a konečně též věcné) působnosti zákona vztahuje toliko na posádku námořního plavidla, definovaného v ustanovení § 2 odst. 2 cit. zákona jako námořní obchodní loď a námořní jachta, a nikoliv na posádku samostatně upravené rekreační jachty. Rovněž ze samotného obsahu celého ustanovení § 49 je patrné, že zákonodárce měl na mysli pouze regulaci průkazu způsobilosti velitele námořní jachty, a nikoliv dalších plavidel, upravených tímto zákonem, když ve všech čtyřech předchozích odstavcích je výslovně použit termín „*námořní jachta*“. Nelze přitom přehlédnout, že *sedes materie* úpravy obsažené v těchto předchozích odstavcích spočívá ve vymezení pravidel pro osoby při provozování plavby námořní jachtou, a to z hlediska věku, zdravotní a odborné způsobilosti. Zmocňovací odst. 5 sice s termínem námořní jachty *expressis verbis* nepracuje, nicméně dovození závěru, že v takto vymezeném zákonném ustanovení by bylo myslitelné, že zmocňovací ustanovení, obsahově nesporně navazující na ustanovení předchozí, by se pojilo i ke zcela jiným skupinám osob, by znamenalo praktické popření zásady presumpce racionálního zákonodárce.

Lze tak shrnout, že souběhem gramatické, logické, systematické a také teleologické metody výkladu soud dospěl k druhému dílčímu závěru, spočívajícímu v tom, že zmocňovací ustanovení § 49 odst. 5 zákona č. 61/2000 Sb. se nevztahuje na vydávání průkazů způsobilosti k provozování rekreační jachty. Není proto možno připustit, že normativní materii obsaženou ve vyhlášce č. 315/2000 Sb. by bylo možno vztáhnout též na provozování rekreačních jachet. Soud ostatně připomíná, že i označení této vyhlášky zní: „*o technickém a záchranném vybavení námořní jachty a prokazování způsobilosti k vedení námořní jachty*“. Je tak zjevné, že ani žalovaný touto vyhláškou nehodlal regulovat vydávání průkazů k provozování rekreační jachty, když v předmětu úpravy této vyhlášky [§ 1 písm. e)]

je výslovně uvedeno, že se vztahuje na „*druhy, vzory, platnost, rozsah oprávnění průkazu způsobilosti k vedení námořní jachty a podmínky jejich vydávání*“.

Nad tento rámeček soud připomíná, že podle ustálené judikatury Evropského soudu pro lidská práva (viz např. rozsudek ze dne 26. 4. 1979 ve věci *Sunday Times*) musí každý zákon (za který Evropský soud pro lidská práva považuje „*hmotný zákon*“, tzn. celé platné právo - zákonné, podzákonné i rozhodovací činnost soudů) splňovat kritéria dostupnosti, přesnosti a předvídatelnosti důsledků. Jak nicméně vyplývá již ze shora uvedeného, aplikace vyhlášky č. 315/2000 Sb. i na případ vydávání průkazu způsobilosti k vedení rekreačního plavidla zmíněným požadavkům přesnosti a předvídatelnosti právního předpisu zjevně neodpovídá.

Lze tak konstatovat, že za situace, kdy podzákonný právní předpis není v souladu s výslovným zákonným zmocněním, nebo takové zmocnění překračuje, anebo úprava jde „*nad zákon*“ (vyhláškou je upraveno něco, co by vyžadovalo zákonnou úpravu, která však chybí), nebo proti němu (vyhláška např. upraví podrobnosti při plnění povinnosti, o které zákon vůbec nemluví a nelze ji z něj dovodit, případně takovou povinnost vyhláška sama stanoví, resp. vyhláška odírá, oslabuje či podmiňuje subjektivní oprávnění, aniž by to zákon umožňoval), je povinností soudu takovou vyhláškou nerespektovat (čl. 95 odst. 1 Ústavy) a použít pouze zákon. Nejde tedy o abstraktní kontrolu norem, která je v ústavním systému České republiky vyhrazena Ústavnímu soudu, nýbrž o precedenčně pojatou konkrétní kontrolu norem *sui generis*, kdy obecný soud není oprávněn takovýto podzákonný právní předpis zrušit, nýbrž jej pouze nesmí aplikovat.

Situace, která nastala v projednávané věci, je nicméně poněkud odlišná. Celý problém totiž nastal nikoliv v důsledku toho, že by vyhláška č. 315/2000 Sb. výslovně překračovala zmocnění obsažené v ustanovení § 49 odst. 5 zákona č. 61/2000 Sb., nýbrž v důsledku toho, že byla aplikována i na případ stěžovatele, který se však svojí podstatou vymyká

normativní regulaci, obsažené v této vyhlášce. Tato vyhláška totiž neupravuje pravidla pro vydávání průkazů způsobilosti k vedení rekreační jachty, nýbrž námořní jachty (viz zejm. § 10). Z tohoto hlediska se zcela vymyká právě ustanovení § 27 citované vyhlášky, kterým se omezuje časová platnost průkazů k vedení rekreačních plavidel. Toto ustanovení tak zjevně překračuje delegační zmocnění obsažené v ustanovení § 49 odst. 5 zákona č. 61/2000 Sb., a z tohoto důvodu na případ stěžovatele nemůže být vůbec aplikováno.

Pro úplnost Nejvyšší správní soud uvádí, že zákon č. 61/2000 Sb. obsahuje ve vztahu k rekreačním jachtám samostatné delegační ustanovení (§ 57 odst. 2), z něho však žalovaný při vydávání vyhlášky č. 315/2000 Sb. nevycházel. Podle tohoto ustanovení platí, že „*podmínky technické způsobilosti rekreačních jachet, přidělování evidenčního označování, vedení evidence rekreačních jachet a podmínky pro vydávání průkazu způsobilosti k vedení rekreačních jachet stanoví prováděcí předpis*“. K provedení tohoto delegačního ustanovení byla vydána vyhláška č. 149/2001 Sb., o rekreačních jachtách, která však o omezení časové platnosti průkazů způsobilosti k vedení rekreačních plavidel nehovoří a v § 5 toliko vymezuje podmínky pro vydávání průkazů nových, bez jakýchkoliv přechodných ustanovení. Lze tak shrnout, že z vyhlášky

č. 149/2001 Sb. nelze dovodit časové omezení či zkrácení platnosti průkazů vydaných ještě před účinností této vyhlášky, což je případ stěžovatele.

Navíc, ze srovnání obou zmocňovacích ustanovení obsažených ve stejném zákoně (§ 49 odst. 5 a § 57 odst. 2 zákona č. 61/2000 Sb.) je jasně patrné, že zatímco u průkazu způsobilosti velitele námořní jachty zákonodárce zmocnil žalovaného k vydání prováděcího předpisu, který upraví i platnost dříve vydaných průkazů způsobilosti, v případě rekreačních jachet je toto zmocnění zjevně užší, jelikož se vztahuje toliko na podmínky pro vydávání průkazu způsobilosti k vedení rekreačních jachet, nikoliv tedy na průkazy vydávané dříve. Protože platí, že terminologie obsažená v normativní úpravě musí být vykládána podle zásady vnitřní bezrozpornosti právního řádu (*a matius ad minori* i uvnitř jednoho právního předpisu), dospívá zdejší soud – maje na zřeteli i shora zmíněná kritéria přesnosti a předvídatelnosti právní úpravy – k závěru, že z relevantní zákonné úpravy nevyplývá výslovné zákonné zmocnění k vydání prováděcího podzákonného předpisu, který by omezil časovou platnost dříve vydaných průkazů způsobilosti k vedení rekreačního plavidla. Proto na případ stěžovatele nemohla být aplikována ustanovení vyhlášky č. 315/2000 Sb. (zejména § 27).

## 1125

### Azyl: přemístění žadatele o udělení azylu do jiného členského státu; odkladný účinek žaloby; přednostní aplikace práva Společenství

k čl. 19 odst. 1, 2 a 4 nařízení Rady (ES) č. 343/2003 ze dne 18. února 2003, kterým se stanoví kritéria a mechanismy pro určení členského státu odpovědného za posouzení žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v jednom z členských států (v textu též „nařízení“)  
k § 10a písm. b), § 25 písm. h) a § 32 odst. 3 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 zákonů č. 2/2002 Sb., č. 217/2002 Sb. a č. 57/2005 Sb.\*)  
k čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod  
k čl. 3, 8 a 13 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod [vyhlášena sdělením Ministerstva zahraničních věcí pod č. 209/1992 Sb. (v textu též „Úmluva“)]

\*) Příslušná ustanovení byla později změněna zákony č. 350/2005 Sb. a č. 165/2006 Sb. Ustanovení § 25 písm. h) se po novele provedené zákonem č. 350/2005 Sb. označuje jako písm. i).

I. Rozhodoval-li krajský soud před 13. 10. 2005 o žádosti o odkladný účinek žaloby směřující proti rozhodnutí, jímž bylo zastaveno řízení pro nepřípustnost podle § 10a písm. b) a § 25 písm. h) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, nemohl žádost zamítnout s odůvodněním, že žaloba je nadána odkladným účinkem přímo ze zákona: toto pravidlo totiž nebylo možno použít s ohledem na čl. 19 odst. 2 nařízení Rady (ES) č. 343/2003.

II. I když byl žadatel přemístěn z České republiky do členského státu, který je příslušný k rozhodování o jeho žádosti o udělení azylu, v den vydání rozhodnutí o zastavení řízení podle § 25 písm. h) zákona o azylu, ve znění před novelou provedenou zákonem č. 350/2005 Sb., může se účastnit projednávání své věci před soudem v České republice, jak mu to zaručuje čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Nelze účinně namítat porušení tohoto práva jen z toho důvodu, že jeho uplatňování může být spojeno s administrativními obtížemi.

III. Žadatel o udělení azylu nemůže v řízení o žalobě s úspěchem tvrdit, že přemístěním podle čl. 19 odst. 4 nařízení Rady (ES) č. 343/2003 byl porušen zákaz mučení (čl. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod), protože v souladu s odůvodněním nařízení se všechny členské státy Evropské unie považují za bezpečné země. Žaloba proti rozhodnutí o zastavení řízení podle § 25 písm. h) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění před novelou provedenou zákonem č. 350/2005 Sb., je tak účinným prostředkem nápravy ve smyslu čl. 13 Úmluvy.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2006, čj. 1 Azs 37/2006-64)

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

Ministerstvo vnitra rozhodnutím ze dne 21. 6. 2005 zastavilo řízení o udělení azylu ve věci žalobkyně podle § 25 písm. h) zákona o azylu. Současně vyslovilo, že žádost žalobkyně o udělení azylu je nepřípustná podle § 10a písm. b) tohoto zákona a že státem odpovědným za posouzení podané žádosti podle čl. 9 odst. 4 a čl. 18 odst. 7 nařízení Rady (ES) č. 343/2003 ze dne 18. února 2003, kterým se stanovují kritéria a mechanismy pro určení členského státu odpovědného za posouzení žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v jednom z členských států, je Maďarská republika. Tam byla také žalobkyně ještě toho dne přemístěna.

Krajský soud v Praze žalobu zamítl dne 27. 9. 2005.

Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost, v níž především namítala, že krajský soud jednak porušil právo na to, aby její věc byla projednána veřejně a v její přítomnosti a aby se mohla vyjádřit ke všem prováděným důkazům (čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv

a svobod). Jen tehdy, pokud by byla osobně účastna soudního jednání, by stěžovatelka mohla vysvětlit soudu své rodinné a soukromé vazby v České republice a objasnit důvody, pro které tu žádala o azyl; správní orgán však svým postupem zabránil účinné obhajobě práv stěžovatelky před soudem. Krom toho namítala porušení článku 13 (a teoreticky i článků 1, 3 a 8) Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“), protože podanou žalobu nelze považovat za účinný opravný prostředek: stěžovatelka byla v důsledku rozhodnutí žalovaného přemístěna do Maďarska, a fakticky jí tak byl znemožněn zpětný vstup do České republiky, protože je nežádoucí osobou. To zároveň přineslo podstatný zásah do jejího soukromého a rodinného života (žila zde tři roky a má zde snoubence). Dovolávala se přitom judikatury Evropského soudu pro lidská práva (rozsudek Velkého senátu ze dne 15. listopadu 1996, *Chahal v. Spojené království*, č. 22414/93, Sb. rozh. 1996-V, svazek 22, či rozsudek *Čonka v. Belgie*, č. 51564/99, Sb. rozh. ESLP 2002-I). Podle doktríny účinný prostředek musí brát

nit tomu, aby opatření, jež jsou v rozporu s Úmluvou a jež jsou potenciálně nezvratitelná, byla vykonána ještě předtím, než vnitrostátní orgány ukončí posouzení jejich slučitelnosti s Úmluvou. V případě stěžovatelky je zřejmé, že žaloba nemohla zabránit jejímu transferu do Maďarska a dopad tohoto opatření na práva zaručená Úmluvou nebyl správním orgánem ani soudem posouzen.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou. Je přitom třeba poznamenat, že Nejvyšší správní soud neměl důvod zabývat se tím, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje zájmy stěžovatelky. Ustanovení § 104a s. ř. s., které do řízení o kasačních stížnostech ve věcech azylu vneslo institut nepřijatelnosti, nabylo účinnosti až 13. 10. 2005. Rozsudek krajského soudu, který stěžovatelka napadá, byl však vydán již dne 27. 9. 2005, a řízení o kasační stížnosti stěžovatelky se tak spravuje dosavadní úpravou, podle níž je meritorně projednávána každá přípustná kasační stížnost.

### Z odůvodnění:

Stěžovatelka v prvé řadě namítá, že krajský soud jí neumožnil, aby se osobně účastnila jednání před ním, a porušil tak čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv; tato námitka však neobstojí. Krajský soud v tomto ohledu nepochybil: standardně poučil stěžovatelku prostřednictvím jejího zástupce o jejích procesních právech a zástupce potom předvolal k jednání, kde byly poté uplatněny všechny argumenty obsažené v žalobě. Žaloba byla ostatně podána až poté, co byla stěžovatelka přemístěna do Maďarska; již pojmově tak bylo vyloučeno, aby soud jakkoli zajistil setrvání stěžovatelky na území České republiky. Námitka je tak nepřesně formulována, neboť míří spíše na postup žalovaného: ten totiž stěžovatelku přemístil ihned po vydání svého rozhodnutí, tedy ještě před zahájením řízení u krajského soudu, v důsledku čehož nemohla být stěžovatelka přítomna projednávání své věci před soudem. Ani žalovaný však nepochybil.

Podle čl. 19 odst. 2 nařízení nemá opravný prostředek nebo jiný návrh na přezkou-

mání rozhodnutí, jímž se určuje členský stát příslušný k posouzení žádosti o udělení azylu (v případě České republiky tedy žaloba ke krajskému soudu), odkladný účinek na provedení přemístění, ledaže by jej soud případ od případu přiznal. Ustanovení § 32 odst. 3 zákona o azylu, ve znění účinném v době rozhodování krajského soudu (tedy před novelou provedenou zákonem č. 350/2005 Sb. s účinností k 13. 10. 2005), spojovalo s žalobou proti jakémukoli rozhodnutí Ministerstva vnitra ve věci azylu odkladný účinek. Nařízení jako součást práva Společenství má však aplikační přednost před vnitrostátními předpisy; pravidlo obsažené v nařízení tak mělo být použito bez ohledu na pravidlo obsažené ve vnitrostátním zákoně. To krajský soud přehlédl; nesprávně tak ve svém usnesení ze dne 6. 9. 2005, jímž nepřiznal žalobě odkladný účinek, argumentoval tím, že žaloba je nadána odkladným účinkem ze zákona. Toto pochybení však nezatížilo řízení před ním vadou, která by mohla mít vliv na zákonnost jeho rozhodnutí o zamítnutí žaloby.

Podle čl. 19 odst. 4 nařízení mají být žadatelé přemístováni ve lhůtě nanejvýš šest měsíců; spodní hranici upravují pouze slova „jakmile je to z praktického hlediska možné“. Je přitom žádoucí, aby byli přemístěni co nejrychleji a aby stát příslušný k posuzování žádosti mohl co nejdříve posoudit jejich žádost věcně. Žalovaný se tímto pravidlem řídil; rychlost jeho postupu byla vedena také tím, že stěžovatelce bylo již dříve (rozhodnutím ze dne 13. 5. 2005) uloženo správní vyhoštění (zda proti němu stěžovatelka brojila, není ze spisu zřejmé) a okamžikem doručení rozhodnutí o zastavení řízení o udělení azylu podle § 25 písm. h) zákona o azylu [pozn.: po novele provedené zákonem č. 350/2005 Sb. jde o písm. i)] pozbyla stěžovatelka privilegovaného postavení ve smyslu § 119 odst. 5 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů. K rychlosti přemístování žadatelů, kteří podali žádost o udělení azylu v nepřislušném členském státě, slouží právě i paušální vyloučení odkladného účinku žaloby (s tím, že může být přiznán v jednotlivých



případech): automatický odkladný účinek by totiž v mnoha případech bránil faktické aplikaci nařízení a znemožňoval by efektivní přístup žadatelů k orgánům toho státu, jemuž přísluší posuzovat jejich žádost věcně.

Krajský soud vyvracel námitky stěžovatelky proti porušení čl. 38 odst. 2 Listiny ze strany žalovaného tím, že o žádosti stěžovatelky nebylo rozhodnuto „věcně“; toto konstatování není ale přiléhavé a je potřeba je upřesnit. Rozhodnutím, které není meritorní, je například i rozhodnutí o zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné podle § 16 odst. 1 zákona o azylu nebo rozhodnutí o zastavení řízení podle § 25 písm. a) až h) tohoto zákona [v době rozhodování krajského soudu šlo o písmena a) až g)]; žaloby proti takovým rozhodnutím byly v době rozhodování krajského soudu ještě nadány odkladným účinkem ze zákona, a pokud by tedy žalobce v těchto případech byl státní mocí přemístěn z území České republiky, jeho argumentace článkem 38 odst. 2 Listiny (a případně i jinými pravidly sloužícími k ochraně lidských práv) by musela obstát.

U rozhodnutí podle článku 19 odst. 1 nařízení je tomu ale jinak: toto rozhodnutí nejen že není rozhodnutím věcným, ale především – ačkoli se jím zastavuje řízení o žádosti v jednom členském státě – se jeho vydáním žadateli teprve otevírá cesta k věcnému posouzení jeho žádosti o udělení azylu. Ačkoli tedy řízení o žádosti v jednom státě bylo zastaveno, protože bylo třeba je formálně ukončit, žadatelova věc a jeho případné právo na azyl budou dále posuzovány, byť před orgány jiného státu. Stěžovatelka naznačuje, že se nemohla účastnit jednání u krajského soudu pro administrativní komplikace související s obstaráním potřebných viz a také z důvodu pravidel pro azylové řízení v Maďarské republice; tato námitka ale nemůže nijak zpochybnit zákonnost rozhodnutí krajského soudu ani žalovaného. Pokud pak stěžovatelka uvádí, že účast na jednání pro ni byla vyloučena proto, že je v České republice nežádoucí osobou, neplatí tento její status z toho, že byla jako žadatelka o azyl přemístěna do jiného členského státu na základě nařízení, nýbrž

z toho, že pravomocným zastavením řízení o žádosti o udělení azylu se stalo vykonatelným rozhodnutí o jejím správním vyhoštění. Ani tato skutečnost nemůže být kritériem pro posuzování zákonnosti rozhodnutí krajského soudu. Nejvyššímu správnímu soudu je znám nálezn Ústavního soudu zveřejněný pod č. 159/1998 Sb., kterého se stěžovatelka dovolávala v žalobě: tímto nálezem bylo pro rozpor s čl. 38 odst. 2 Listiny zrušeno ustanovení § 14 odst. 4 zákona č. 123/1992 Sb., o pobytu cizinců na území České a Slovenské Federativní Republiky, které odnímalo odvolání proti rozhodnutí o zákazu pobytu odkladný účinek. To je ale zcela jiná situace: zatímco osoba, které byl uložen zákaz pobytu na území České republiky či správní vyhoštění (na základě přechodného ustanovení § 183 odst. 8 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, jsou tyto dva typy rozhodnutí postaveny naroveň), se skutečně nemůže účastnit soudního jednání v České republice, aniž by tím zároveň porušovala zákon, žadatel o azyl, který byl na základě nařízení přemístěn do jiného státu, není jen z titulu zastavení řízení o žádosti pro její nepřipustnost takto omezen. Nastala-li v důsledku zastavení řízení o azylu vykonatelnost rozhodnutí o správním vyhoštění, takové omezení tu je; tento následek ale neplatí ze samotného rozhodnutí ve věci azylu, a nevypovídá tak o tom, zda je toto rozhodnutí zákonné či nikoli.

S takto upřesněnou argumentací je tedy třeba přisvědčit závěru krajského soudu o tom, že čl. 38 odst. 2 Listiny v projednávané věci porušen nebyl.

Stěžovatelka dále namítá, že byla porušena Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, neboť podaná žaloba není účinným prostředkem nápravy ve smyslu jejího čl. 13. V důsledku toho bylo zasaženo do soukromého a rodinného života stěžovatelky (čl. 8 Úmluvy) a není vyloučeno ani porušení čl. 3 Úmluvy (zákaz mučení a nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestu). Ani tato námitka není důvodná. Nejprve je třeba uvést, že dovolat se porušení čl. 13 Úmluvy není možné samostatně: práva na účinný pro-

středek nápravy se nelze domáhat samostatně, nýbrž jen odvozeně – tj. v návaznosti na tvrzené porušení některého z hmotných práv upravených v čl. 2 až 12 Úmluvy. Tvrzení vztahující se k porušení onoho „primárního“ práva pak musí být podle judikatury Evropského soudu pro lidská práva hájitelná (*dé-fendable, arguable*); tak tomu ale v případě stěžovatelky není.

Předně soud připomíná, že při přezkoumávání rozhodnutí správních orgánů vycházejí správní soudy I. stupně ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Aby rozhodnutí správního orgánu mohlo obstát, musí být v prvé řadě dostatečně zjištěn skutkový stav; k tomu je však třeba nejen vyhledávací činnosti správního orgánu, ale též součinnosti účastníka řízení. Některé informace o skutečnostech podstatných pro právní závěr správního orgánu má totiž k dispozici jen účastník řízení; pokud je on sám neposkytne, ač k tomu má možnost, nemůže vytýkat správnímu orgánu, že mu takové informace zůstaly skryty. Právě to ale činí stěžovatelka, když žalovanému vytýká, že nevezal v úvahu dopad, jaký bude mít jeho rozhodnutí na soukromý a rodinný život stěžovatelky. Stěžovatelka měla možnost vyjádřit se ke svým osobním a rodinným poměrům i ke svým případným vazbám na blízké osoby v České republice při sepsování žádosti o udělení azylu dne 11. 5. 2005; jak je však zřejmé z této žádosti založené ve správním spisu, uvedla pouze tolik, že o azyl s ní v České republice nežádají žádní rodinní příslušníci a že jedinou příbuznou či známou pobývajícím na území České republiky, s jejíž pomocí stěžovatelka počítá po dobu řízení o udělení azylu, je její sestra (v zemi původu stěžovatelky přítomni zůstali oba rodiče a bratr). O tom, že stěžovatelka má v České republice snoubence, se kterým před přemístě-

ním do Maďarska připravovala svatbu, se poprvé zmínila až v řízení před soudem – v republice k vyjádření žalovaného ze dne 22. 7. 2005; v řízení před žalovaným se o ničem takovém nezmínila, ani když popisovala svou motivaci k podání žádosti a k setrvání v České republice. Žalovaný tak neměl důvod zabývat se tím, jaký vede stěžovatelka v České republice soukromý a rodinný život, protože stěžovatelka se nezmínila o žádných okolnostech soukromého života, které ji poutají k České republice, natožpak o existenci snoubence a o plánované svatbě.

Žalovaný neporušil ani čl. 3 Úmluvy. Jednak není ani zřejmé, v jakém jednání stěžovatelka spatřuje mučení, nelidské či ponižující zacházení nebo trest a proč by jí takové jednání mělo hrozit právě v Maďarsku, kdežto v České republice by před ním byla uchráněna. Především ale Maďarská republika jakožto členský stát Evropské unie respektuje – stejně jako Česká republika a ostatní členské státy – zásadu *non-refoulement*, a je tak pokládána za bezpečnou zemi ve smyslu bodu 2 odůvodnění nařízení. Judikatura Evropského soudu pro lidská práva, na niž stěžovatelka odkazuje, je pro její věc nepřiléhavá (případ *Chahal* se týkal britského občana indické národnosti, aktivního příslušníka radikálního sikhského hnutí zaměřeného proti indické vládě, u nějž britské státní orgány porušily čl. 3 Úmluvy vydáním rozhodnutí o jeho vyhoštění do Indie; v případě *Čonka* šlo rovněž o vyhoštění do země, v níž se stěžovatelé obávali pronásledování, zde konkrétně na Slovensko, které v r. 1999 nebylo ještě členem Evropské unie).

Žádná z tvrzení stěžovatelky vztahujících se k porušení čl. 3 a čl. 8 Úmluvy tak nejsou hájitelná; stěžovatelka se tak nemůže s úspěchem dovolávat porušení čl. 13 Úmluvy.

## Kompetenční spory: soudní přezkum vyloučení člena spolku

k § 15 odst. 1 zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, ve znění zákona č. 151/2002 Sb.

**Rozhodnutí místní organizace Českého rybářského svazu o vyloučení člena je přezkoumatelné soudem postupem podle § 15 odst. 1 zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů. Takové rozhodnutí ale není rozhodnutím vydaným v oboru veřejné správy, a k přezkoumání jsou proto věcně příslušné soudy v občanském soudním řízení, nikoli soudy ve správním soudnictví.**

*(Podle usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 8. 1. 2007, čj. Konf 33/2006-5)*

**Prejudikatura:** náleze Ústavního soudu č. 36/1998 Sb. ÚS.

**Věc:** Spor o pravomoc mezi Krajským soudem v Ústí nad Labem a Okresním soudem v Mostě, za další účasti Mgr. Josefa T. (žalobce) a spolku V. (žalovaného), ve věci vyloučení z občanského sdružení.

Žalobce byl rozhodnutím žalovaného ze dne 18. 8. 2004 vyloučen z občanského sdružení. Proti tomuto rozhodnutí brojil žalobou u Okresního soudu v Mostě, který usnesením ze dne 16. 5. 2006 řízení zastavil s odůvodněním, že se jedná o věc v pravomoci soudů ve správním soudnictví. Žalobce se dle okresního soudu domáhal zrušení rozhodnutí orgánu sdružení občanů, nikoli určení toho, zda tato rozhodnutí jsou v souladu se zákonem a stanovami, ve smyslu ustanovení § 2 odst. 2 a § 15 odst. 1, 2 zákona č. 83/1990 Sb., kde by okresní soud byl příslušný ve smyslu ustanovení § 9 odst. 1 o. s. ř. Současně okresní soud žalobce poučil, že je oprávněn proti rozhodnutí podat žalobu ve správním soudnictví.

Žalobce se tímto poučením řídil a podal u Krajského soudu v Ústí nad Labem žalobu ve správním soudnictví. Krajský soud v Ústí nad Labem jako soud ve správním soudnictví podal návrh na zahájení řízení o kompetenčním sporu dle § 1 odst. 2 zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů. Krajský soud uvedl, že v dané věci se jedná o záporný kompetenční spor a že o žalobě měl rozhodnout okresní soud v řízení vedeném přiměřeně podle části první a třetí občanského soudního řádu. Žalobce se totiž nedomáhá přezkumu rozhodnutí správního

orgánu v oblasti veřejné správy, nýbrž přezkumu rozhodnutí orgánů občanského sdružení podle ustanovení § 15 zákona č. 83/1990 Sb. Krajský soud závěrem konstatoval, že soudní ochrana je zde založena na kasačním principu. Jedná se o zcela specifické přezkumné řízení před okresním soudem, a nikoli o soudní přezkum ve správním soudnictví.

Zvláštní senát vyslovil příslušnost soudu v občanském soudním řízení a zrušil usnesení Okresního soudu v Mostě.

### Z odůvodnění:

(...) Krajský soud ve svém návrhu na řešení kompetenčního sporu odkazuje na judikaturu Ústavního a Nejvyššího soudu. V nálezu Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 9/98<sup>\*)</sup> se uvádí mimo jiné, že „*stanovisko obecných soudů, podle kterého na přezkum rozhodnutí některého z orgánů sdružení (§ 15 odst. 1 zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů) nelze vztáhnout obecná ustanovení občanského soudního řádu, týkající se řízení před soudem, a že proto věc je nutno posuzovat podle zvláštních ustanovení o správním soudnictví, pomíjí, že tato rozhodnutí, vydávaná na základě stanov či řádů, nejsou rozhodnutími vydávanými v oblasti veřejné správy, což je základní podmínkou přezku-*

<sup>\*)</sup> Nález ze dne 10. 3. 1998 (Sb. ÚS, sv. 10, náleze č. 36, str. 233).

mu ve správním soudnictví podle ustanovení § 244 odst. 2 o. s. ř. Není-li tedy možný postup podle části páté o. s. ř., upravující správní soudnictví, nezbyvá než vzhledem k ustanovení § 7 odst. 2 o. s. ř. s přihlédnutím k již citovanému ustanovení § 15 odst. 1 zákona č. 83/1990 Sb. přiměřeně aplikovat část první a část třetí občanského soudního řádu, přirozeně např. s tou odchylkou, že funkčně příslušný je výlučně okresní soud řídicí se kasačním principem. Jinými slovy, jde o občanské soudní řízení sui generis, v němž ustanovení části páté o správním soudnictví aplikovat nelze“.

Z rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 275/2002 vyplývá, že „podle § 244 o. s. ř. (ve znění účinném do 31. 12. 2002) ve správním soudnictví přezkoumávají soudy zákonnost rozhodnutí orgánů veřejné správy, rozhodnutí orgánů státní správy, orgánů územní samosprávy, orgánů zájmové samosprávy a dalších právnických osob, pokud jim zákon svěřuje rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy. To znamená, že se vždy musí jednat o výkon veřejné (a tedy nikoliv soukromé) správy. Zákon zde rozděluje správní orgány do dvou skupin: na orgány státní správy a územní samosprávy,

kteřá jsou bez dalšího soudem přezkoumatelná, a na orgány zájmové samosprávy a dalších právnických osob. Tato druhá skupina musí splňovat dvě základní podmínky: za prvé jim musí být zákonem svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob a za druhé musí jít o rozhodování v oblasti veřejné správy. Soud tedy musí u druhé skupiny vždy zkoumat, zda pravomoc rozhodovat o právech a povinnostech je založena zákonem, nikoliv např. podzákonnou právní normou, stanovami nebo statutem, a dále zda jde o rozhodnutí v oblasti veřejné správy. Podle ustanovení zákona o sdružování občanů je občanské sdružení soukromoprávní právníčkou osobou, do jejíhož postavení a činnosti mohou státní orgány zasahovat jen v mezích zákona a jejíž orgány v žádném případě nemají zákonem založenou pravomoc rozhodovat o právech a povinnostech právnických nebo fyzických osob v oblasti veřejné správy. Tyto orgány rozhodují na základě stanov sdružení v zájmové oblasti svých členů, tedy pouze v oblasti soukromé, nikoliv veřejné“.

Zvláštní senát odkazuje na výše uvedenou judikaturu Ústavního a Nejvyššího soudu, se kterou se plně ztotožňuje. Rozhodl proto tak, jak je ve výroku uvedeno.

## 1127

### Důchodové pojištění: rozhodování o žádosti o částečný invalidní důchod

k § 86 odst. 3 zákona ČNR č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění zákona č. 134/1997 Sb. (v textu též „zákon č. 582/1991 Sb.“)

Podá-li pojištěnec žádost o částečný invalidní důchod a ve správním řízení je zjištěna pouze jeho částečná, a nikoliv plná invalidita, nositel pojištění nepochybně, pokud rozhodne pouze o přiznání částečného invalidního důchodu a neučiní žádný výrok o nároku na plný invalidní důchod (§ 86 odst. 3 zákona ČNR č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení).

Za této situace nemůže pojištěnec v žalobě účinně namítat, že splňuje podmínky pro přiznání plného invalidního důchodu.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 8. 2005, čj. 3 Ads 57/2004-209)

Věc: Ing. Momir M. proti České správě sociálního zabezpečení o částečný invalidní důchod, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce uplatnil dne 11. 9. 2000 žádost o částečný invalidní důchod, jehož přiznání požadoval ode dne 7. 10. 2000. K žádosti byl připojen posudek lékaře Okresní správy sociálního zabezpečení v Českém Krumlově ze dne 4. 9. 2000, kterým byl žalobce uznán částečně invalidním podle § 44 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ode dne 1. 7. 2000.

Dne 4. 9. 2000 vydala Okresní správa sociálního zabezpečení rozhodnutí o přechodu pracovní neschopnosti do invalidity. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce dne 18. 9. 2000 odvolání, neboť měl za to, že splňuje podmínky pro přiznání plné invalidity. Rozhodnutím ze dne 16. 1. 2001 pak Česká správa sociálního zabezpečení, detašované pracoviště České Budějovice, zamítla žalobcovu odvolání s odkazem na závěry posudku posudkové komise Ministerstva práce a sociálních věcí České Budějovice ze dne 10. 1. 2001 a správní rozhodnutí vydané v I. stupni potvrdila. Toto rozhodnutí nabylo právní moci dne 18. 1. 2001. Proti uvedenému rozhodnutí podal žalobce žalobu; řízení o ní však bylo zastaveno usnesením Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 21. 2. 2000.

Česká správa sociálního zabezpečení přiznala rozhodnutím ze dne 30. 11. 2000 žalobci ode dne 7. 10. 2000 částečný invalidní důchod ve výši 2322 Kč měsíčně.

Krajský soud v Českých Budějovicích rozsudkem ze dne 14. 2. 2002 zrušil rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení ze dne 30. 11. 2000.

Vrchní soud v Praze v odvolacím řízení zrušil rozsudek krajského soudu usnesením ze dne 29. 5. 2002 a zavázal krajský soud k doplnění dokazování ohledně otázky plné invalidity žalobce, nejlépe vyžádáním znaleckého posudku Institutu pro postgraduální vzdělávání ve zdravotnictví.

Krajský soud v Českých Budějovicích rozsudkem ze dne 30. 8. 2004 zrušil rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení ze dne 30. 11. 2000 pro vady řízení a vrátil věc žalované k dalšímu řízení.

V kasační stížnosti dovozoval žalobce (stěžovatel) naplnění důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Tvrdil, že pokud by byl úplně a řádně posouzen jeho zdravotní stav, musela by žalovaná i krajský soud dojít k závěru, že splňuje podmínky pro přiznání plného invalidního důchodu.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

Pro rozhodnutí ve věci považoval Nejvyšší správní soud za nutné především určit, jaké právo bylo předmětem správního řízení a o jaké dávce správní orgán rozhodl, případně rozhodovat měl. Výše již bylo uvedeno, že stěžovatel podal dne 11. 9. 2000 žádost o částečný invalidní důchod. Tím vymezil předmět správního řízení, o němž také správní orgán svým rozhodnutím ze dne 30. 11. 2000 rozhodl. Žádost o jinou dávku není v dávkovém spise do doby vydání uvedeného správního rozhodnutí doložena a neprokázal ji ani stěžovatel v průběhu soudního řízení. Na tomto místě považuje Nejvyšší správní soud za nutné poznamenat, že odvolání ze dne 18. 9. 2000 podané stěžovatelem proti rozhodnutí Okresní správy sociálního zabezpečení v Českém Krumlově ze dne 4. 9. 2000 není uplatněním žádosti o plný invalidní důchod, neboť toto rozhodnutí bylo vydáno v řízení o přechodu z pracovní neschopnosti do invalidity podle § 94 zákona č. 582/1991 Sb., nikoliv v řízení o dávku důchodového pojištění podle § 81 citovaného zákona. Stěžovatel se jím domáhal uznání plné invalidity, což odpovídalo předmětu řízení, nikoliv přiznání plného invalidního důchodu. Nejvyšší správní soud tedy k této první otázce uzavírá, že správní orgán nepochybil, pokud svým rozhodnutím ze dne 30. 11. 2000 rozhodl pouze o přiznání částečného invalidního důchodu stěžovateli a neučinil žádný výrok (ať již vyhovující či zamítavý) ohledně plného invalidního důchodu, neboť nárok na tuto dávku stěžovatel předepsaným způsobem neuplatnil a v průběhu správního řízení nebyly zjištěny skutečnosti uvedené v § 86 odst. 3 citovaného zákona. Na základě této výchozí úvahy pak Nejvyšší správní soud posuzoval zákonnost rozsudku krajského soudu.

Z hlediska výše uvedeného má Nejvyšší správní soud za to, že v řízení před krajským soudem došlo k několika procesním pochybením, která jsou dále podrobněji rozebrána. Krajský soud si především sám neujasnil předmět správního řízení ani obsah napadeného rozhodnutí, a v důsledku toho chybně stanovil rozsah své přezkumné činnosti. Následně pak prováděl rozsáhlé dokazování ohledně existence plné invalidity stěžovatele, ačkoliv zodpovězení této otázky nemohlo mít na posouzení zákonnosti správního rozhodnutí žádný vliv. I v případě, že by byla plná invalidita stěžovatele prokázána, nemohl by soud rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení ze dne 30. 11. 2000 zrušit, neboť ve správním soudnictví soud podle § 75 odst. 2 s. ř. s. přezkoumává v mezích žalobních bodů vždy pouze zákonnost výroku správního rozhodnutí a toto rozhodnutí žádný výrok, jímž by bylo jakkoliv rozhodnuto o nároku na plný invalidní důchod stěžovatele, neobsahovalo a ani obsahovat nemělo. Na tomto hodnocení nemění nic skutečnost, že byl krajský soud v otázce plné invalidity stěžovatele usnesením Vrchního soudu v Praze

ze dne 29. 5. 2002 zavázán dokonce k doplnění dokazování, neboť postup odvolacího soudu byl zatížen stejnou vadou. Nejvyšší správní soud přitom nepochybně povinnost krajského soudu vypořádat se s žalobním bodem, v němž stěžovatel dovozoval svoji plnou invaliditu a nezákonnost správního rozhodnutí spatřoval v tom, že mu nebyl přiznán plný invalidní důchod, přistoupit k němu měl však způsobem předestřeným v předchozím odstavci. Toto pochybení pak Nejvyšší správní soud poměřoval s námitkami uplatněnými stěžovatelem v kasační stížnosti. V té stěžovatel sice neoznačil řádně napadené výroky rozsudku krajského soudu, z obsahu lze však dovodit, že napadá pouze výrok o zrušení rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení ze dne 30. 11. 2000. (...) Vzhledem k tomu, že krajský soud z výsledků dokazování nevyvodil žádné závěry, které by se odrazily ve formulaci jeho závazného právního názoru, nepovažuje Nejvyšší správní soud tuto vadu samu o sobě za natolik závažnou, že by mohla mít vliv na zákonnost napadeného výroku rozsudku a být důvodem pro jeho zrušení.

## 1128

### Částečný invalidní důchod: podmínka potřebné doby pojištění

k § 40 odst. 1 a 2 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění

**Stěžovatelce, která je částečně invalidní od jednoho roku svého věku a získala dobu pojištění jen v rozsahu 163 dnů, nevznikne nárok na částečný invalidní důchod při dosažení věku osmnácti let, pokud nesplnila současně potřebnou dobu pojištění, která v jejím případě (u pojištěnce mladšího 24 let) činí ve smyslu § 40 odst. 2 věty druhé zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, dva roky. Postačí přitom, byla-li doba pojištění získána v kterémkoliv období deseti roků dokončeném po vzniku plné (částečné) invalidity. Na stěžovatelku nelze vztáhnout § 40 odst. 1 a § 40 odst. 2 věty první citovaného zákona (podle něhož doba pojištění pro nárok na plný či částečný invalidní důchod činí u pojištěnců ve věku do 20 let méně než jeden rok), neboť zákon pro tento případ předpokládá získání potřebné doby pojištění z období před vznikem invalidity.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2005, čj. 4 Ads 66/2004-24)*

**Věc:** Kristýna N. proti České správě sociálního zabezpečení o částečný invalidní důchod, o kasační stížnosti žalobkyně.

Rozhodnutím ze dne 29. 4. 2004 zamítla žalovaná žádost žalobkyně o částečný invalidní důchod pro nesplnění podmínek § 40 odst. 2 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění (dále jen „zákon č. 155/1995 Sb.“). V odůvodnění svého rozhodnutí žalovaná vysvětlila, že vzdor zjištění, že žalobkyně je podle posudku lékaře Pražské správy sociálního zabezpečení v Praze 4 ze dne 5. 4. 2004 částečně invalidní podle § 44 odst. 2 zákona č. 155/1995 Sb., v platném znění, již od jednoho roku věku, nevznikl jí nárok na částečný invalidní důchod, neboť doposud nesplňuje potřebnou dobu pojištění, která podle § 40 odst. 2 uvedeného zákona činí u pojištěnce mladšího 24 let dva roky a pokládá se za splněnou též, byla li získána v kterémkoliv období deseti roků dokončeném po vzniku invalidity. Žalobkyně má však pro nárok na důchod hodnocenu pouze dobu studia od 1. 9. 2003 do 10. 2. 2004 (datum uplatnění nároku na důchod), což je pouze 163 dnů pojištění.

Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně včas žalobu, v níž uvedla, že napadené rozhodnutí je v rozporu s ustanovením § 40 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb., v souvislosti s § 43 a § 44 téhož zákona. Zdůraznila, že 16. 2. 2004 dovršila věku osmnácti let, čímž splnila podmínku potřebné doby pojištění pro nárok na požadovaný důchod, která u pojištěnce ve věku do dvaceti let činí méně než jeden rok. Potvrdila, že je studentkou SOŠ a SOU obchodu a služeb, s. r. o., o čemž předložila potvrzení uvedené školy. Domáhala se přezkoumání zamítavého rozhodnutí žalované, které označila za nezákonné.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 15. 9. 2004 žalobu zamítl a zcela se ztotožnil s právním názorem žalované. Uvedl rovněž, že v případě žalobkyně je třeba, aby získala dva roky pojištění a poté si podala znovu žádost o přiznání částečného invalidního důchodu, neboť teprve poté splní podmínku nároku na tuto dávku.

Proti tomuto rozsudku podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Vyslovila přesvědčení, že její nárok na částečný invalidní důchod je splněn ve smyslu § 40 odst. 1

písm. a) zákona č. 155/1995 Sb. a nelze jej posuzovat podle § 40 odst. 2 věty druhé téhož zákona. Dále uvedla, že stejně postižení kamarádi z jejího okolí již částečný invalidní důchod pobírají. Proto se cítí rozhodnutím žalované a soudu diskriminována a finančně poškozena.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

Z obsahu spisu vyplývá, že stěžovatelka požádala v projednávané věci o přiznání částečného invalidního důchodu při dosažení věku 18 let, tj. ke dni 16. 2. 2004. Ve správním řízení byl vyžádán posudek lékaře Pražské správy sociálního zabezpečení, lékařské posudkové služby v Praze 4, podle něhož stěžovatelka, která trpí vrozenou vadou sluchu těžkého stupně oboustranně, byla uznána částečně invalidní podle § 44 odst. 2 zákona č. 155/1995 Sb., v platném znění, neboť její zdravotní stav odpovídá zdravotnímu postižení uvedenému v příloze č. 4 k vyhlášce č. 284/1995 Sb., oddíl A, položka 4, písm. a). Datum vzniku částečné invalidity bylo stanoveno na jeden rok věku stěžovatelky. Stěžovatelka doložila potvrzením SOŠ a SOU obchodu a služeb, s. r. o., ze dne 3. 6. 2004, že je ve školním roce 2003/2004 žákyní tříletého učebního oboru, prvního ročníku (získala dobu pojištění 163 dnů).

Podle § 43 zákona č. 155/1995 Sb. má pojištěnec nárok na částečný invalidní důchod, jestliže se stal částečně invalidním a získal potřebnou dobu pojištění, nebo (bez nutnosti získání potřebné doby pojištění) se stal částečně invalidním následkem pracovního úrazu. Podle třetího odstavce ustanovení § 44 se potřebná doba pojištění pro nárok na částečný invalidní důchod posuzuje podle § 40 téhož zákona. Uvedené ustanovení se vztahuje k posuzování potřebné doby pojištění pro nárok na plný invalidní důchod, přičemž podle prvního odstavce tohoto ustanovení činí potřebná doba pojištění pro nárok na plný invalidní důchod u pojištěnce ve věku a) do 20 let méně než 1 rok, b) od 20 let do 22 let 1 rok, c) od 22 let do 24 let 2 roky, d) od 24 let do

26 let 3 roky, e) od 26 let do 28 let 4 roky a f) nad 28 let 5 roků. Podle druhého odstavce téhož ustanovení se potřebná doba pojištění pro nárok na plný invalidní důchod zjišťuje z období před vznikem plné invalidity, a jde-li o pojištěnce ve věku nad 28 let, z posledních deseti roků před vznikem plné invalidity. Podmínka potřebné doby pojištění pro nárok na plný invalidní důchod se považuje za splněnou též, byla-li tato doba získána v kterémkoliv období deseti roků dokončeném po vzniku plné invalidity; u pojištěnce mladšího 24 let činí přitom potřebná doba pojištění dva roky. Podle § 40 odst. 3 se pro účely splnění podmínky potřebné doby pojištění pro nárok na plný (a tedy i částečný) invalidní důchod pokládá za dobu pojištění též doba účasti na pojištění osob uvedených v § 5 odst. 1 písm. m) a n) a dále doba studia na střední nebo vysoké škole v České republice před dosažením 18 let věku, nejdříve však po ukončení povinné školní docházky.

V projednávané věci je předmětem právního posouzení otázka, zda potřebnou dobu pojištění pro nárok na částečný invalidní důchod u jinak nepochybně částečně invalidní stěžovatelky (která ke dni 16. 2. 2004 dosáhla věku 18 let) je nutno posuzovat podle § 40 odst. 2 věty první v souvislosti s § 40 odst. 1 písm. a) zákona č. 155/1995 Sb., nebo podle druhé věty § 40 odst. 2 uvedeného zákona. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se žalovnou i s Městským soudem v Praze v tom, že u stěžovatelky je uvedenou podmínku třeba posuzovat podle druhé věty § 40 odst. 2 uvedeného zákona. Potřebná doba pojištění pro nárok na částečný invalidní důchod stanovená v § 40 odst. 1 písm. a) u pojištěnců ve věku do 20 let na méně než jeden rok se totiž vztahuje na případy, kdy lze takovou dobu zjistit z období před vznikem plné či částečné inva-

lidity. Typicky tomu bude v případech např. nároku na takový důchod v důsledku pracovního úrazu. U stěžovatelky však potřebnou dobu pojištění z období před vznikem částečné invalidity zjišťovat nelze, neboť její částečná invalidita vznikla již v jednom roce věku. Na tyto případy se vztahuje druhá věta § 40 odst. 2, podle níž se potřebná doba pojištění pokládá za splněnou též tehdy, byla-li získána v kterémkoliv období deseti roků dokončeném po vzniku plné (částečné) invalidity. U pojištěnce mladšího 24 let činí takto zjišťovaná potřebná doba pojištění dva roky. Stěžovatelka však získala v takto zákonem vymezeném období k datu uplatnění nároku (dosažení věku 18 let) jen 163 dnů doby pojištění, tj. dobu studia na výše označené střední škole, které bylo započato 1. 9. 2003.

Pro úplnost nutno dodat, že v dané věci jde o nárok na částečný invalidní důchod v tzv. mimořádném případě. Zákon o důchodovém pojištění obsahuje speciální ustanovení § 42 odst. 1, vztahující se však jen k nároku na plný invalidní důchod v mimořádných případech, a nikoliv též k nároku na částečný invalidní důchod. Podle něho má nárok na plný invalidní důchod též osoba, která dosáhla věku aspoň 18 let, mající trvalý pobyt na území České republiky, která je plně invalidní, jestliže plná invalidita vznikla před dosažením 18 let věku a tato osoba nebyla účastna pojištění po potřebnou dobu. Ustanovení zákona o důchodovém pojištění upravující nárok na částečný invalidní důchod (část čtvrtá hlava třetí zákona č. 155/1995 Sb.) takové ustanovení, vztahující se k osobám majícím nárok na tuto dávku důchodového pojištění, které dosáhly věku aspoň 18 let, neobsahuje, a jak již bylo výše zdůrazněno, k potřebné době pojištění pro nárok na částečný invalidní důchod odkazuje jen na ustanovení § 40 téhož zákona.



## Verejné zdravotní pojištění: pojistné jako pohledávka za konkursní podstatou; penále

k § 5 odst. 1 a 2 zákona ČNR č. 592/1992 Sb., o pojistném na všeobecné zdravotní pojištění, ve znění zákonů č. 161/1993 Sb. a č. 59/1995 Sb.

k § 31 odst. 1 zákona č. 328/1991 Sb., o konkursu a vyrovnání\*)

**Povinnost platit pojistné na všeobecné zdravotní pojištění podle zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, ve stanovené lhůtě a výši podle § 5 odst. 1 a 2 zákona č. 592/1992 Sb., o pojistném na všeobecné zdravotní pojištění, není dotčena ustanovením § 31 odst. 1 zákona č. 328/1991 Sb., o konkursu a vyrovnání, podle něhož lze pojistné na veřejné zdravotní pojištění jako pohledávku za podstatou uspokojit kdykoliv v průběhu konkursního řízení.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2006, čj. 6 Ads 92/2005-49)*

**Prejudikatura:** srov. R 27/2004.

**Věc:** Ing. Bedřich Ch., správce konkursní podstaty úpadce akciové společnosti J., proti Vojenské zdravotní pojišťovně České republiky o penále na všeobecném zdravotním pojištění, o kasační stížnosti žalobce.

Vojenská zdravotní pojišťovna České republiky vydala dne 17. 2. 2004 platební výměr, jímž uložila žalobci zaplatit penále ve výši 1 082 938 Kč, neboť neodváděl pojistné na zdravotní pojištění za zaměstnance společnosti J. podle § 5 odst. 1 a násl. zákona č. 592/1992 Sb. Dluh na všeobecném zdravotním pojištění za kontrolované období dosáhl částky 922 552 Kč. Žalobci bylo proto v souladu s § 18 odst. 1 zákona č. 592/1992 Sb. na základě provedené kontroly vyměřeno ke dni 20. 1. 2004 penále ve shora uvedené výši.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, ve kterém zejména namítal, že se nemůže dostat do prodlení a nemůže mu vzniknout povinnost platit penále, neboť podle § 31 zákona o konkursu a vyrovnání může odvodit na zdravotní pojištění, které jsou pohledávkou za podstatou, uspokojit kdykoliv v průběhu konkursního řízení. Zákon o konkursu a vyrovnání je ve vztahu k zákonu č. 48/1997 Sb. zákonem speciálním. Žalovaná ovšem svým rozhodnutím ze dne 18. 6. 2004 toto odvolání zamítla, neboť dluh na zdravotním pojištění za kontrolované období dosáhl

částky 922 552 Kč, a proto bylo v souladu s § 18 odst. 1 zákona č. 592/1992 Sb. vyměřeno penále a ve smyslu odst. 6 téhož ustanovení se pro účely zvláštních předpisů za dlužné pojistné považuje i dlužné penále bez uvedení omezení, za jaké období bylo penále vyúčtováno. Možnost správce konkursní podstaty uspokojit pohledávky za podstatou kdykoliv v průběhu řízení nevylučuje oprávnění vyměřit penále za pozdní úhradu pojistného na zdravotní pojištění.

Proti rozhodnutí žalovaného brojil žalobce žalobou, v níž zejména namítal, že uplatňované a vyměřené penále z důvodu údajných pozdních plateb na zdravotní pojištění za zaměstnance úpadce je v rozporu s § 31 zákona o konkursu a vyrovnání, protože se jedná o pohledávku vzniklou po prohlášení konkursu, tedy za podstatou, kterou je správce konkursní podstaty oprávněn uspokojit kdykoliv v průběhu konkursního řízení, a proto ho nelze penalizovat, neboť se nemůže dostat do prodlení.

Městský soud v Praze tuto žalobu svým rozsudkem ze dne 26. 8. 2005 zamítl. Dospěl

\*) S účinností od 1. 1. 2007 nahrazen zákonem č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon).

s odkazem na § 18 odst. 1 a 6 zákona č. 592/1992 Sb. k závěru, že za dlužné pojistné se považuje i penále bez uvedení omezení, za jaké období bylo vyúčtováno; § 33 odst. 1 zákona o konkursu a vyrovnání takto vyúčtované penále z uspokojení pohledávek nevylučuje. Proto je penále vzniklé po prohlášení konkursu nutno zařadit mezi pohledávky za podstatou ve smyslu § 31 odst. 2 písm. d) zákona o konkursu a vyrovnání. V případě vzniku povinnosti zaplatit pohledávku za podstatou nelze z žádného právního předpisu dovodit, že by nevzniklo zároveň právo na zaplacení případných sankcí nesplněním takového závazku, neboť po prohlášení konkursu jsou pohledávkami za podstatou v podstatě výdaje, které nabíhají samotnou její existencí nebo v souvislosti s ní při jejím udržování a zpečetění, a je tedy na správci, aby vyvinul úsilí o rychlejší zpeněžení podstaty a získal tím prostředky k úhradě pohledávek za podstatou, aby se jejich rozsah zbytečně nezvyšoval.

Rozhodnutí Městského soudu v Praze napadl žalobce (stěžovatel) kasační stížností, ve které mimo jiné uvedl, že penále bylo uplatněno v rozporu s § 31 zákona o konkursu a vyrovnání. Tyto platby jsou pohledávkami vzniklými po prohlášení konkursu, tedy pohledávkami za podstatou [§ 31 odst. 2 písm. d) zákona o konkursu a vyrovnání], které je správce konkursní podstaty oprávněn uspokojit kdykoliv v průběhu konkursního řízení. V důsledku této právní úpravy se nemůže dostat do prodlení, a proto ho nelze penalizovat. Stěžovatel má také za to, že je namístě celou věc posuzovat podle zákona o konkursu a vyrovnání, neboť jeho specialita je nepochybně dána; zákon o veřejném zdravotním pojištění upravuje obecné povinnosti subjektů toto pojistné odvádět. Oproti tomu zákon o konkursu a vyrovnání upravuje zcela specifické postavení subjektu, ve kterém se ocitne prohlášením konkursu, a z toho důvodu je namístě aplikovat § 31 zákona o konkursu a vyrovnání, který tuto pohledávku považuje za pohledávku za podstatou a opravňuje správce konkursní podstaty k úhradě daňových

povinností kdykoliv v průběhu konkursního řízení. Z uvedeného vyplývá, že se správce do prodlení nedostane, a proto mu nemůže vzniknout povinnost platit penále. Soud sice vyslovil názor, že předmětnou pohledávku jako pohledávku za podstatou může správce konkursní podstaty uhradit kdykoliv v průběhu konkursního řízení, přesto ale se může dostat do prodlení, pokud takto bude postupovat a úhradu pojistného neodvede v termínu stanoveném zákonem o pojistném.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti poukázal mimo jiné na to, že po prohlášení konkursu je zdravotní pojišťovna v odlišném postavení než v období před prohlášením konkursu. Její pohledávka po prohlášení konkursu je uspokojena ještě před poměrným rozdělováním konkursní podstaty v plném rozsahu, když zákon o konkursu a vyrovnání v § 33 taxativně stanovuje, které pohledávky jsou z takového uspokojení vyloučeny. Dodal, že s účinky prohlášení konkursu podle § 14 zákona o konkursu a vyrovnání přechází na správce konkursní podstaty oprávnění vykonávat práva a plnit povinnosti, které podle zákona a jiných právních předpisů jinak přísluší úpadci, jestliže souvisí s majetkem patřícím do podstaty, včetně oprávnění vykonávat práva a povinnosti zaměstnavatele. To znamená, že správce jako zaměstnavatel a plátcé pojistného za zaměstnance musí odvádět pojistné na zdravotní pojištění za zaměstnance jako ostatní zaměstnavatelé, neboť z žádného předpisu nevyplývá odlišná úprava. V otázce prodlení správce konkursní podstaty žalovaný odkázal na rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 23. 1. 2003, čj. 29 Odo 565/2001<sup>\*)</sup>, podle něhož se správce konkursní podstaty může po dobu trvání konkursu ocitnout v prodlení s placením pohledávky za podstatou, ale věřitel takové pohledávky nemůže být ani v průběhu konkursu zbaven práva zajistit si tuto pohledávku i pro případ pozdějšího vymáhání, například po zrušení konkursu exekučním titulem. Zrušením konkursu povinnost plnit, která byla uložena správci konkursní podstaty v průbě-

<sup>\*)</sup> Publikováno jako R 27/2004.

hu konkursu v rozhodnutí vydaném v souladu s § 14 odst. 1 písm. d) zákona o konkursu a vyrovnání, přechází na dlužníka, což platí i pro pohledávky za podstatou.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

V projednáváme věci jde o posouzení právní otázky uplatněné stěžovatelem v odvolacím, v žalobním i v tomto řízení spočívající v tom, zda se v případě neplacení plateb pojistného na všeobecné zdravotní pojištění řádně a včas mohl vzhledem k § 31 odst. 1 zákona o konkursu a vyrovnání dostat do prodlení, a proto vzniklo zdravotní pojišťovně oprávnění předepsat a vymáhat penále ve smyslu § 8 odst. 5 zákona č. 48/1997 Sb. a § 18 zákona č. 592/1992 Sb. Stěžovatel z § 31 odst. 1 zákona o konkursu a vyrovnání dovozuje, že lze-li pohledávky za podstatou (a tou je pojistné na veřejné zdravotní pojištění vzniklé po prohlášení konkursu podle § 31 odst. 2) uspokojit kdykoli v průběhu konkursního řízení, nemůže prodlení z nezaplaceného pojistného na veřejném zdravotním pojištění nastat a vyměření penále není oprávněné i z důvodu, že § 31 zákona o konkursu a vyrovnání je nutno aplikovat jako *lex specialis* pro závazky z titulu pojistného na zdravotní pojištění.

(...) Je třeba uvést, že se Městský soud v Praze ve svém rozsudku poněkud odchýlil od posouzení žalobní námitky, když se zabýval tím, jakou pohledávkou je dlužné penále v době po prohlášení konkursu na úpadek, a z odkazu k § 18 odst. 6 zákona č. 592/1992 Sb. dovodil, že dlužné penále (bez uvedení omezení, za jaké období bylo penále vyúčtováno) se považuje za dlužné pojistné, které není ve smyslu § 33 odst. 1 zákona o konkursu a vyrovnání vyloučeno z uspokojení pohledávek, a proto je nutno takové penále po prohlášení konkursu zařadit mezi pohledávky za podsta-

tu ve smyslu § 31 odst. 2 písm. d) zákona o konkursu a vyrovnání. Žalobní námitka však směřovala více k posouzení otázky, zda se vůbec správce konkursní podstaty dostal poté, co neplatil pojistné na veřejné zdravotní pojištění řádně a včas, do prodlení. Podle názoru Nejvyššího správního soudu § 31 odst. 1 větu první zákona o konkursu a vyrovnání nelze vykládat izolovaně od věty druhé téhož odstavce upravující dva možné způsoby uspokojení nároku, tj., kdy lze jednotlivé nároky uspokojit. Zatímco podle věty první lze nároky a pohledávky uspokojit kdykoliv v průběhu konkursního řízení, zbývající nároky jen podle pravomocného rozvrhového usnesení. Slovo „kdykoliv“ neznamená libovůli s plněním povinnosti platit pojistné na veřejné zdravotní pojištění, které je pohledávkou za podstatou, ale vyjadřuje přednost uspokojení této pohledávky za podstatou, oproti uspokojení nároku podle pravomocného rozvrhového usnesení. Proto je uvedené ustanovení bez specifického vztahu a tím méně nadřazenosti vůči ustanovením upravujícím problematiku veřejného zdravotního pojištění v zákoně č. 48/1997 Sb. či zákoně č. 592/1992 Sb. Povinnosti uložené v uvedených zákonech či oprávnění z nich vyplývající nejsou vůči zaměstnavateli uvedeným ustanovením dotčeny. Neplatil-li stěžovatel pojistné na veřejné zdravotní pojištění včas a ve správné výši, dostal se do prodlení a v souladu s § 18 zákona č. 592/1992 Sb. mu bylo oprávněně vyměřeno penále a ve smyslu § 8 odst. 5 zákona č. 48/1997 Sb. je příslušná zdravotní pojišťovna povinna dlužné pojistné včetně penále vymáhat. S ohledem na tento výklad je penále předepsané po právu. S ohledem na obsah stížní námitky Nejvyšší správní soud neposuzoval, zda vyměření penále je pohledávkou za podstatou a zda musí být v rámci konkursu uspokojena. Šlo o posouzení toho, zda pohledávka – penále může po prohlášení konkursu vůbec vzniknout.

## 1130

**Nemocenské pojištění zaměstnanců: peněžitá pomoc v mateřství;  
výkon zaměstnání  
Státní sociální podpora: rodičovský příspěvek**

k § 18 odst. 7 zákona č. 54/1956 Sb., o nemocenském pojištění zaměstnanců, ve znění zákonů č. 308/1993 Sb. a č. 118/1995 Sb.\*)

k § 30 odst. 3 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění zákonů č. 242/1997 Sb., č. 271/2001 Sb. a č. 453/2003 Sb.

**Za zaměstnání v rozsahu stanoveném v zákoně č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve smyslu věty druhé § 18 odst. 7 zákona č. 54/1956 Sb., o nemocenském pojištění zaměstnanců, je třeba po 31. 12. 2003 považovat výdělečnou činnost v České republice, která zakládá účast na nemocenském pojištění, činnost osoby samostatně výdělečně činné, která se za takovou považuje pro účely důchodového pojištění, a činnost vykonávanou v zahraničí za účelem dosažení příjmu. Výkon takového zaměstnání zakládá i po 31. 12. 2003 u poživatelů rodičovského příspěvku možnost výběru rozhodného období pro stanovení výše peněžitě pomoci v mateřství, pokud o to žádají.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 12. 2006, čj. 4 Ads 41/2006-64)*

**Prejudikatura:** srov. nález Ústavního soudu č. 14/2000 Sb. ÚS.

**Věc:** JUDr. Jana Č. proti České správě sociálního zabezpečení o peněžitou pomoc v mateřství, o kasační stížnosti žalované.

Žalobkyně dne 7. 1. 2005 požádala Okresní správu sociálního zabezpečení ve Svitavách mimo jiné o to, aby při výpočtu peněžitě pomoci v mateřství postupovala při zjišťování rozhodného období podle § 18 odst. 7 zákona č. 54/1956 Sb., tedy aby nepřihlížela k době jejího zaměstnání a k příjmu, kterého dosáhla po dobu požívání rodičovského příspěvku podle zákona č. 117/1995 Sb., kdy v období od 2. 6. 2003 do 31. 10. 2004 byla zaměstnána na zkrácený pracovní úvazek.

Okresní správa sociálního zabezpečení svým rozhodnutím ze dne 21. 2. 2005 přiznala žalobkyni peněžitou pomoc v mateřství na dobu od 11. 1. 2005 do 25. 7. 2005 ve výši 69 % denního vyměřovacího základu (62 Kč na kalendářní den). Za rozhodné období přitom považovala období od 1. 1. 2004 do 31. 12. 2004. K požadavku žalobkyně na zjištění jiného rozhodného období uvedla, že § 18 odst. 7 věty druhé zákona č. 54/1956 Sb. nelze použít, neboť toto ustanovení se vztahuje pouze na dobu do 31. 12. 2003. Od 1. 1. 2004 byl rozsah výkonu zaměstnání pro nárok pro poskytování rodičovského příspěvku ze zákona č. 117/1995 Sb. vypuštěn a poživatel rodičovského příspěvku může pracovat bez omezení.

Toto rozhodnutí správního orgánu I. stupně napadla žalobkyně odvoláním, které však žalovaná svým rozhodnutím ze dne 22. 4. 2005 zamítla. Zákonem č. 453/2003 Sb. byl § 30 zákona č. 117/1995 Sb. nahrazen novým zněním, které již neomezuje rozsah příjmů rodiče, poživatele rodičovského příspěvku, což podle žalované znamená, že ustanovení § 18 odst. 7 větu druhou zákona č. 54/1956 Sb. lze vztáhnout pouze na období, kdy výkon zaměstnání rodiče v rozsahu stanoveném v zákoně č. 117/1995 Sb. byl při pobírání rodičovského příspěvku omezen, tedy na období před 1. 1. 2004.

Proti tomuto rozhodnutí žalované podala žalobkyně žalobu, ve které mimo jiné namítala, že

*\*) S účinností od 1. 1. 2007 nahrazen zákonem č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění.*

je nesporné, že novela zákona č. 117/1995 Sb. provedená zákonem č. 453/2003 Sb. odstranila z tohoto zákona ustanovení o omezení výše výdělků rodiče pobírajícího rodičovský příspěvek. Od 1. 1. 2004 tedy zákon č. 117/1995 Sb. neomezuje výši příjmu jako podmínku nároku na rodičovský příspěvek, a stanoví tak neomezenou možnost zaměstnání pro poživatele rodičovského příspěvku. Výkon zaměstnání při současném pobírání rodičovského příspěvku (bez ohledu na dosaženou výši příjmu) je však výkonem zaměstnání v rozsahu stanoveném v zákoně č. 117/1995 Sb., který má na mysli platné, nezrušené a účinné ustanovení druhé věty § 18 odst. 7 zákona č. 54/1956 Sb., neboť i neomezený rozsah zaměstnání je rozsah stanovený zákonem č. 117/1995 Sb. Žalobkyně dovozovala, že zákon tak stále dává matkám na mateřské dovolené možnost si vybrat období, z něhož má být vypočten denní vyměřovací základ pro výpočet peněžité pomoci v mateřství.

Krajský soud v Hradci Králové, pobočka Pardubice, rozsudkem ze dne 29. 9. 2005 uveřejněné rozhodnutí žalované pro nezákonnost zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení. V odůvodnění tohoto rozsudku uvedl, že požadavku § 18 odst. 7 zákona č. 54/1956 Sb. lze vyhovět minimálně co do limitu místa výkonu zaměstnání, neboť rozsah výkonu zaměstnání je zákonem č. 117/1995 Sb. dán, a to v § 10 písm. a), kterým rozumí výdělečnou činností toliko výdělečnou činností na území ČR, která svoji kvalitativní stránkou zakládá účast na nemocenském pojištění. Soud dále poukázal na smysl a účel novely zákona č. 117/1995 Sb. a konstatoval, že ustanovení § 18 odst. 7 zákona č. 54/1956 Sb. je třeba vyložit ve prospěch žalobkyně s tím, že novelizací bylo sledováno zvýšení životní úrovně mladých rodin, nikoliv snížení jejich příjmu, a odmítl argument žalované o tom, že ustanovení bylo ponecháno s ohledem na výskyt případů, kdy rozhodné období jde před den 1. 1. 2004. Pokud by totiž zákonodárce chtěl toto ustanovení ponechat pouze pro tyto účely, což žalovaná dovozuje, aniž by uvedla z čeho tak dovozuje, využil by standardní postup k takovému vyjádření, jakým jsou přechodná ustanovení

textu zákona. Soud při své úvaze o smyslu dotčeného ustanovení uplatnil rovněž výklad logický a tzv. *argumentum e silentio* (důkaz z mlčení); neupravuje-li něco právní předpis, neomezuje užití konkrétního ustanovení, nelze užití tohoto ustanovení omezit. Dospěl tedy k závěru, že žalovaná vyložila ustanovení § 18 odst. 7 zákona č. 54/1956 Sb. nezákonně a v rozporu s účelem sledovaným systémem práva sociálního zabezpečení.

Proti tomuto rozsudku brojila žalovaná (stěžovatelka) kasační stížností, ve které mimo jiné setrvala na svém stanovisku, že rozsah výkonu zaměstnání pro nárok na poskytování rodičovského příspěvku byl ze zákona č. 117/1995 Sb. s účinností od 1. 1. 2004 vypuštěn. Za vymezení rozsahu výkonu zaměstnání nelze považovat pouhý obsah ustanovení § 10 odst. 1 písm. a) zákona č. 117/1995 Sb. stanovující limit místa výkonu zaměstnání. Aby byl pojem rozsah výkonu zaměstnání dostatečně konkrétní, musí být specifikován stanovením alespoň některého z dalších limitů zaměstnání, kterými mohou být např. doba výkonu zaměstnání, výše příjmů dosahovaných ze zaměstnání atd. Krajským soudem provedený gramatický výklad pojmu rozsah výkonu zaměstnání je rozšiřujícím výkladem, který je přípustný jen ve výjimečných případech. Pokud by měl být takový rozšiřující výklad připuštěn, pak by v § 18 odst. 7 věty druhé zákona č. 54/1956 Sb. byl odkaz na ustanovení § 30 odst. 3 zákona č. 117/1995 Sb. (uvedený v poznámce pod čarou č. 8) od počátku nadbytečný. U poživatele rodičovského příspěvku by se při zjištění rozhodného období nemělo přihlížet k době výkonu jakékoli výdělečné činnosti podle § 10 odst. 1 písm. a) zákona č. 117/1995 Sb., a to vždy, pokud by o to tento poživatel požádal, bez ohledu na skutečnost, zda je posuzovaným obdobím období před 1. 1. 2004, anebo až po 1. 1. 2004. Ustanovení § 18 odst. 7 věty druhé zákona č. 54/1956 Sb. lze aplikovat jen na období před 1. 1. 2004. Uvedený výklad neodporuje účelu novelizace zákona č. 117/1995 Sb. účinné od 1. 1. 2004, tedy vylepšit finanční situaci mladým rodinám s dětmi umožněním pobírání rodičovského příspěvku bez ohledu na

výši příjmů rodiče pobírajícího rodičovský příspěvek.

Žalobkyně ve svém vyjádření ke kasační stížnosti zejména uvedla, že souhlasí se všemi závěry krajského soudu učiněnými v odůvodnění rozsudku. Poukázala dále na to, že stěžovatelka používá v kasační stížnosti argumenty, které nemají oporu v právu platném ke dni jejího nástupu na mateřskou dovolenou. Dovolávala se toho, že ustanovení věty druhé § 18 odst. 7 zákona č. 54/1956 Sb. stále dává matkám na mateřské dovolené bezprostředně navazující na rodičovskou dovolenou možnost vybrat si období, z něhož má být vypočten denní vyměřovací základ pro výpočet peněžité pomoci v mateřství.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

Předmětem sporu je otázka, zda použít, a jakým způsobem vyložit ustanovení věty druhé § 18 odst. 7 zákona č. 54/1956 Sb., v platném znění, a to se zřetelem k obsahu zákona č. 453/2003 Sb., který novelizoval mimo jiné ustanovení § 30 odst. 3 zákona č. 117/1995 Sb. tím, že vypustil omezení výše příjmu při současném pobírání rodičovského příspěvku.

Stěžovatelka trvá na stanovisku, že postup zakotvený v ustanovení věty druhé § 18 odst. 7 zákona č. 54/1956 Sb. lze použít pouze pro období před 1. 1. 2004, a to s odkazem na samotnou dikci tohoto ustanovení, neboť pouze do 31. 12. 2003 byl rozsah výkonu zaměstnání při pobírání rodičovského příspěvku omezen. Nesouhlasí s názorem krajského soudu spočívajícím v závěru, že pojem rozsahu výkonu zaměstnání je vymezen v ustanovení § 10 odst. 1 písm. a) zákona č. 117/1995 Sb. stanovujícím pouze limit místa výkonu zaměstnání.

(...) Zákonem č. 453/2003 Sb., který novelizoval mimo jiné i § 30 zákona č. 117/1995 Sb., bylo z tohoto zákona vypuštěno původní znění ustanovení § 30 odst. 3, a s účinností od 1. 1. 2004 tak není zákonem omezena výše příjmů rodiče z výdělečné činnosti. Znamená to tedy, že od 1. 1. 2004 není pobírání rodičovského příspěvku (při plnění ostatních zá-

konných podmínek) závislé na výši příjmů rodiče.

Ustanovení § 18 odst. 7 věty druhé bylo do zákona č. 54/1956 Sb. začleněno zákonem č. 308/1993 Sb., a to s účinností od 1. 1. 1994. Z důvodové zprávy k tomuto zákonu vyplývá, že podle platné právní úpravy rodičovského příspěvku je tento příspěvek poskytován i výdělečně činným rodičům, pokud vykonávají výdělečnou činnost v omezeném rozsahu. (Tehdy byl rodičovský příspěvek upraven v zákoně č. 382/1990 Sb., o rodičovském příspěvku, ve znění zákona č. 117/1992 Sb.).

Zákonodárce tímto ustanovením hodlal nepochybně zabránit negativnímu dopadu na případy některých poživatelů rodičovských příspěvků při případném dalším pobírání peněžité pomoci v mateřství. Pokud totiž poživatelé rodičovského příspěvku pracovali při výrazně omezeném výdělku, pak bez tohoto ustanovení by se mohlo stát, že denní vyměřovací základ pro stanovení další peněžité pomoci v mateřství by byl nižší než jeho výpočet podle § 18 odst. 6 téhož zákona, tedy výše denního vyměřovacího základu by byla nižší než v případech, kdy by poživatelé rodičovských příspěvků nepracovali vůbec. Uvedené by ve svých důsledcích znamenalo, že výše peněžité pomoci v mateřství u těch, kteří vynaložili vyšší úsilí při zabezpečování potřeb rodiny, tedy při pobírání rodičovského příspěvku pracovali, by byla nižší než u těch, kteří nepracovali, ať již z jakýchkoliv důvodů. Ustanovení § 18 odst. 7 věty druhé zákona č. 54/1956 Sb. představovalo možnost výběru rozhodného období, pokud o to poživatel dávky požádá.

Nejvyšší správní soud uvádí, že není důvodu, aby uvedené ustanovení nebylo aplikováno v tomto smyslu i po 31. 12. 2003. Především je třeba zdůraznit, že uvedené ustanovení věty druhé § 18 odst. 7 zákona č. 54/1956 Sb. zůstává i po 31. 12. 2003 platným ustanovením zákona. Toto ustanovení nebylo žádným zákonem zrušeno a jeho aplikace nebyla žádným ustanovením časově ani jinak omezena.

V této souvislosti Nejvyšší správní soud dále uvádí, že účelem zákona č. 453/2003 Sb.,

kterým se měnil zákon č. 117/1995 Sb., bylo zcela nepochybně zvýšení úrovně zejména mladých rodin. Podle důvodové zprávy znamenalo tehdejší omezení výdělečné činnosti poživatelů rodičovského příspěvku negativní dopad na výši příjmu v rodině, zejména mladých rodin, kterým tak neumožňovalo řešit jejich sociální situaci a zvýšit životní úroveň. K odstranění těchto negativních sociálních důsledků dosavadní právní úpravy se navrhovalo uvedené omezení výdělečné činnosti zrušit a umožnit pobírání rodičovského příspěvku bez ohledu na výši příjmu rodiče poživajícího rodičovský příspěvek. Bylo by nelogické, aby na jedné straně zákon umožnil poživatelům rodičovského příspěvku neomezenou výši příjmů při výkonu zaměstnání, a na druhé straně by se tato neomezená výše příjmů při pobírání rodičovského příspěvku negativně odrazila ve výši peněžité pomoci v mateřství, časově následující na pobírání rodičovského příspěvku, jak tomu je v posuzované věci. Jestliže mezi zákonné podmínky pro pobírání rodičovského příspěvku patří mj. osobní, celodenní a řádná péče alespoň o jedno dítě (s omezením návštěvy jeslí, mateřských škol atd.), pak lze předpokládat, že i za situace, kdy je výše výdělku neomezená, bude výdělek v zaměstnání vykonávaném při pobírání rodičovského příspěvku nižší, a tudíž ani vyměřovací základ pro výpočet peněžité pomoci v mateřství nedosáhne takové výše jako denní vyměřovací základ vypočtený podle rozhodného období postupem podle § 18 odst. 6 zákona č. 54/1956 Sb. Je tedy namístě, aby možnost volby rozhodného období byla i po 31. 12. 2003 zachována.

(...) Nejvyšší správní soud zastává názor, že možnost volby rozhodného období pro výpočet peněžité podpory v mateřství musí být i nadále zachován, a je přesvědčen o tom, že takovou možnost lze z právní úpravy i po 31. 12. 2003 dovodit.

V dané věci je třeba především vycházet z výkladu významu poznámek po čarou uvedeného v nálezů Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 22/99<sup>\*)</sup>, podle něhož je posláním pozná-

mek pod čarou či vysvětlivek pouhé zlepšení přehlednosti a orientace v právním předpise formou legislativní pomůcky, která z povahy věci nemůže stanovit závazná pravidla chování nebo pravidla pro interpretaci daného ustanovení. Taková pravidla musí právní předpis buď uvést přímo, nebo odkázat na jiný zřetelný právní předpis či pravidlo chování vyjádřené jinou formou (např. mezinárodní smlouvou apod.). Obecné ustanovení v zákoně a jeho omezení až ve vysvětlivce pod čarou neodpovídá uznávaným principům právního státu v demokratických systémech.

Přeneseme-li tento závěr na posuzovanou věc, pak odkaz v poznámce pod čarou č. 8 na § 30 odst. 3 zákona č. 117/1995 Sb., který od 1. 1. 2004 již neomezuje výši výdělku při pobírání rodičovského příspěvku, neznamená, že ustanovení věty druhé § 18 odst. 7 zákona č. 54/1956 Sb. nelze po 1. 1. 2004 použít. Hodlal-li zákonodárce vyloučit po 1. 1. 2004 možnost výběru rozhodného období, měl tuto skutečnost vyjádřit přímo např. vypuštěním věty druhé z ustanovení § 18 odst. 7 nebo použitím tohoto ustanovení časově omezit v přechodných ustanoveních. Neučinil-li tak, je třeba vycházet z platného znění tohoto ustanovení ke dni vydání napadeného rozhodnutí, tj. z toho, že u poživatele rodičovského příspěvku, který vykonává zaměstnání v rozsahu stanoveném v zákoně o státní sociální podpoře, se při zjištění rozhodného období nepřihlíží k době takového zaměstnání, pokud o to požádá.

Pokud jde o pojem „*zaměstnání v rozsahu stanoveném v zákoně o státní sociální podpoře*“, pak není-li od 1. 1. 2004 rozsah zaměstnání omezen výší příjmu, je třeba vycházet z toho, že každá výdělečná činnost vykonávaná způsobem uvedeným v § 10 odst. 1 tohoto zákona, tedy činnost v České republice zakládající účast na nemocenském pojištění, činnost osoby samostatně výdělečně činné, která se za takovou považuje pro účely důchodového pojištění, a činnost vykonávaná v zahraničí za účelem dosažení příjmů, je zaměstnáním v rozsahu stanoveném v zákoně č. 117/1995 Sb.

<sup>\*)</sup> Nález ze dne 2. 2. 2000 (Sb. ÚS, sv. 17, nález č. 14, str. 103).

Nutno tedy uzavřít, že za zaměstnání v rozsahu stanoveném v zákoně č. 117/1995 Sb. ve smyslu věty druhé § 18 odst. 7 zákona č. 54/1956 Sb. je třeba po 31. 12. 2003 považovat výdělečnou činnost v České republice, která zakládá účast na nemocenském pojištění, činnost osoby samostatně výdělečně činné, která se za

takovou považuje pro účely důchodového pojištění, a činnost vykonávanou v zahraničí za účelem dosažení příjmu. Výkon takového zaměstnání zakládá i po 31. 12. 2003 u poživatelů rodičovského příspěvku možnost výběru rozhodného období pro stanovení výše peněžité pomoci v mateřství, pokud o to požádají.

## 1131

**Advokacie: povinnost advokáta jednat v rámci rozsahu zastoupení**

k § 16 odst. 2 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii  
k § 25 odst. 3 správního řádu (č. 71/1967 Sb.) \*)

**Vzhledem ke zvláštnímu postavení a povinnostem advokáta, jež vyplývají ze zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, mohou státní orgány, jež vedou řízení o právech a povinnostech osob, oprávněně předpokládat, že jedná-li advokát za určitou osobu, je třeba mít v pochybnostech za to, že za ni jedná v rámci zmocnění, jež mu tato osoba udělila, nevyjde-li najevo opak.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2006, čj. 2 As 28/2006-49)*

**Prejudikatura:** srov. č. 450/2005 Sb. NSS a č. 509/2005 Sb. NSS.

**Věc:** Jiří H. proti Krajskému úřadu Moravskoslezského kraje o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalovaného.

Rozhodnutím Magistrátu města Karviné, odboru dopravy, byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu podle § 22 odst. 1 písm. f) a přestupku na úseku ochrany před alkoholismem a jinými toxikomániami podle § 30 odst. 1 písm. ch) zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích, za což mu byla uložena pokuta ve výši 10 000 Kč, vysloven zákaz činnosti řízení motorových vozidel na dobu dvanácti měsíců od právní moci rozhodnutí a povinnost nahradit náklady řízení.

Odvolání žalobce proti tomuto rozhodnutí žalovaný dne 12. 8. 2004 zamítl.

Proti rozhodnutí žalovaného brojil žalobce žalobou, kterou Krajský soud v Ostravě svým usnesením dne 25. 10. 2005 jako předčasnou odmítl.

Žalovaný správní orgán (stěžovatel) podal proti uvedenému usnesení krajského sou-

du kasační stížnost. Nesouhlasil s názorem krajského soudu, že žalobou napadené rozhodnutí nebylo ke dni podání žaloby žalobci řádně doručeno. Tento závěr učinil soud z důvodu, že napadené rozhodnutí bylo doručeno pouze právnímu zástupci žalobce, a nikoliv přímo žalobci osobně. Podle soudu toto doručení nelze považovat za řádné ve smyslu ustanovení § 51 odst. 1 správního řádu, neboť v odvolacím řízení žalobce zastoupen nebyl. Stěžovatel měl však za to, že žalobce byl v průběhu správního řízení zastoupen advokátem JUDr. Tomášem Š. na základě plné moci ze dne 17. 12. 2003, podle jejíhož obsahu byl advokát zmocněn k zastupování žalobce u Magistrátu města Karviné ve věci vedené pod značkou OD/SPR/2141/2003-Ha. Tato plná moc opravňovala právního zástupce žalobce k zastupování žalobce v řízení před správním orgánem I. stupně a k podání odvolání, které je považováno za procesní úkon, jenž se činí vůči správnímu orgánu I. stupně.

\*) S účinností od 1. 1. 2006 nahrazen zákonem č. 500/2004 Sb., správním řádem.



Stěžovatel dále poukázal na to, že se jedná o plnou moc generální, která opravňuje i k zastupování v odvolacím správním řízení, a to v plném rozsahu. V plné moci dále uvedené zvláštní zmocnění k zastoupení u Magistrátu města Karviné ve věci vedené pod sp. zn. OD/SPR/2141/2003-Ha bylo nadbytečné. Krajský soud se ve svém usnesení zabýval pouze touto částí udělené plné moci a nehodnotil její vzájemný vztah se zbývající částí plné moci. Stěžovatel měl za to, že tato část, obsahující zvláštní zmocnění, rozsah udělené plné moci neomezuje. V daném případě byla zvláštní plná moc udělena doplňujícím a slučovacíím způsobem k předchozímu obecnému zmocnění, a to zřejmě z opatrnosti, aby bylo nepochybné, že se tato generální moc vztahuje i na daný případ. O tomto obsahu projevu vůle při udělení plné moci svědčí i skutečnost, že sám žalobce ve své žalobě považoval jím napadené rozhodnutí za řádně doručené a nijak toto doručení a z něj vyplývající nabytí právní moci rozhodnutí nezpochybňoval. Žalobce jako účastník předmetného řízení měl zástupce s plnou mocí pro celé toto řízení, a proto bylo v souladu s § 25 odst. 3 správního řádu rozhodnutí stěžovatele o odvolání žalobci řádně doručeno a nabylo právní moci, takže nebylo důvodu návrh žalobce odmítnout jako předčasný.

Ze správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že advokát JUDr. Tomáš Š. prokázal správnímu orgánu první instance plnou mocí datovanou dnem 17. 12. 2003 své oprávnění k zastupování žalobce. Plná moc má zčásti formulářovou povahu, zčásti je individualizována. Má formu a obsah, jakých často užívají advokáti při poskytování právních služeb svým klientům.

Ve formulářové části plné moci je rozsah oprávnění zástupce vymezen takto: JUDr. Tomáš Š. je zmocněn, aby žalobce „*obhajoval, resp. ve všech právních věcech zastupoval, aby vykonával veškeré úkony, přijímal doručované písemnosti, podával návrhy a žádosti, uzavíral smíry a narovnání, uznával uplatněné nároky, vzdával se nároků, podával opravné prostředky nebo námítky a vzdával se jich, vymáhal nároky, plnění nároků. při-*

*jímal, jejich plnění potvrzoval, dědictví odmítal nebo neodmítal, jmenoval rozhodce a sjednával rozhodčí smlouvy, to vše i tehdy, když je podle právních předpisů zapotřebí zvláštní plné moci“.* Tuto plnou moc žalobce udělil „*i v rozsahu práv a povinností podle trestního řádu, občanského soudního řádu a zákoníku práce“.*

Individualizovaná část plné moci začíná předtištěnou formulací navazující na zmocnění v rozsahu práv a povinností podle trestního řádu, občanského soudního řádu a zákoníku práce a znějící „*...a jako zvláštní plnou moc k zastoupení u Magistrátu města Karviné, zn. OD/SPR/2141/2003-Ha“.*

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

### Z odůvodnění:

(...) Spornou otázkou v daném případě tedy je, zda plná moc, kterou žalobce udělil svému právnímu zástupci, byla udělena pro celé správní řízení. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s názorem stěžovatele i žalobce, že se jedná o generální plnou moc, tj. plnou moc udělenou pro správní řízení před správním orgánem první instance i pro celé řízení před odvolacím správním orgánem. Argumentem pro tento závěr je jednak výklad slovního obsahu plné moci, dále celkový kontext správního řízení, v němž byl žalobce zastoupen advokátem, a chování žalobce i jeho zástupce v řízení, a konečně i povaha právních služeb poskytovaných advokáty a existence jejich zvláštních povinností ve vztahu k zastoupeným klientům, jež vyplývají z tohoto zvláštního postavení.

Plná moc je průkazem vztahu zastoupení mezi zastoupeným a zástupcem, kterým je třetím osobám či orgánům veřejné moci vedoucím řízení o právech a povinnostech dokládána existence tohoto vztahu. Jako takovýto průkaz zastoupení má plná moc obsah, který je nutno zjistit výkladem. Výklad je nutno primárně zaměřit na obsah a význam slov a vět užitých v plné moci, ovšem vedle toho nutno přihlídnout i k jinak navenek projeve-

né vůli zastoupeného a zástupce, a to i s ohledem na jejich obvyklé chování, jakož i postavení.

Jak je výše uvedeno, k vyhotovení plné moci bylo užito předem připraveného formuláře určeného v podstatě pro jakékoli zastoupení klienta advokátem. Pokud by formulář nebyl nijak konkretizován, prokazovala by plná moc oprávnění advokáta k činění jakýchkoli myslitelných úkonů za zastoupeného, a to ve veškerých představitelných záležitostech. Jednalo by se o absolutně univerzální a nijak neomezenou plnou moc. Formulářová podoba plné moci však doznala konkretizace zmínkou, že se jedná také o zvláštní plnou moc k zastoupení žalobce u Magistrátu města Karviné, přičemž věc byla specifikována její spisovou značkou, a sice OD/SPR/2141/2003-Ha. Touto konkretizací je ovšem původní absolutní univerzalita plné moci zásadně modifikována. Označením konkrétního správního úřadu a konkrétní a spisovou značkou jednoznačně individualizované právní věci dal žalobce najevo ve své podstatě to, že chce být advokátem zastupován v této konkrétní věci a že mu dává plnou moc ke všemu, co je potřeba v souvislosti s touto věcí vyřídit. Plná moc není univerzální svým věcným rozsahem, neboť se týká pouze jedné konkrétní právní věci, a nikoli jiných věcí s ní nesouvisejících, je však „univerzální“ co do rozsahu oprávnění ve vztahu k právním prostředkům, kterých může zástupce v takto věcně vymezené a omezené věci použít, tedy k právním či procesním úkonům, které může advokát v zastoupení žalobce učinit.

Výše nastíněné vymezení rozsahu plné moci jeví se být v celkovém kontextu právní věci, o kterou jde, nanejvýš logické. Plná moc sděluje třetím osobám a orgánům veřejné moci, že zástupce byl žalobcem pověřen vyřízením jeho záležitosti spočívající v obvinění z přestupku, za který mu hrozí citelná sankce, a že v tomto ohledu zastoupený - v důvěře v zástupcovu odbornost, osvědčenou jeho postavením advokáta - ponechává zástupci ve své podstatě volnou ruku v taktice a ve volbě právních prostředků. Je nanejvýš logické, že žalobce jako osoba, jež podle obsahu správního a soudního spisu není specialistou

v oboru přestupkového práva, pověří vyřízením této vcelku náročné právní záležitosti právě advokáta a že jej nebude konkrétně „úkolovat“, ani jeho zastoupení neomezí pouze na některou z vícero možných fází správního řízení, jež po sobě mohou následovat a zpravidla i následují.

Lze si jistě představit, že by žalobce - třeba z důvodů finančních, kvůli nižší důvěře v odbornost zástupce či z důvodů jiných - zmocnil tohoto zástupce pouze k zastupování v jedné z fází správního řízení (v řízení před správním orgánem první instance). Aby však plná moc mohla být takto vyložena, musely by takovému závěru nasvědčovat konkrétní důvody. Ty ovšem v případě žalobce patrné nejsou, a to ani z obsahu správního spisu, ani z jeho pozdějších vyjádření a chování. Samotný úzce gramaticky pojatý obsah individualizované části plné moci k takovému závěru neopravňuje, neboť by musel abstrahovat od zbývající (formulářové) části plné moci, která jasně naznačuje, že žalobce neměl v úmyslu omezit svého zástupce ve volbě prostředků k hájení jeho zájmů, a tedy ani v tom, že by žalobce zastupoval toliko v jedné z fází správního řízení. Navíc ani tento úzce gramatický výklad sám o sobě nevede k jednoznačnému závěru - označením správního orgánu a spisové značky konkrétní věci není ještě bez dalšího řečeno, že zmocnění k zastupování se týká pouze řízení u tohoto orgánu a nevztahuje se na instancně bezprostředně navazující řízení v téže věci před orgánem odvolacím.

(...) Nelze též pominout, že v případě žalobce byl zmocněncem advokát (na rozdíl od případu řešeného vrchním soudem, v němž zmocněnec takovéto postavení neměl). Advokát jako podnikatel, jehož právní postavení je upraveno zvláštním zákonem ukládajícím mu na jedné straně zvláštní povinnost poskytovat právní služby s potřebnou profesionalitou a za dodržení pravidel advokátní etiky (viz zejména § 16 a 17 zákona o advokacii) a na straně druhé mu dávajícím privilegium (tedy v jistém smyslu stavovský monopol) k soustavnému výdělečnému poskytování univerzálních právních služeb, má na rozdíl

od obecného zmocnění vůči zastoupenému zvláštní povinnosti. Mezi tyto povinnosti zejména patří *chránit a prosazovat práva a oprávněné zájmy klienta a řídit se jeho pokyny* (§ 16 odst. 1 věta první zákona o advokacii) a povinnost *jednat čestně a svědomitě a využívat důsledně všechny zákonné prostředky a v jejich rámci uplatnit v zájmu klienta vše, co podle svého přesvědčení pokládá za prospěšné* (§ 16 odst. 2 zákona o advokacii). Jako zástupce žalobce tedy jeho advokát byl zejména povinen jednat v rámci rozsahu zastoupení, které bylo mezi ním a žalobcem sjednáno, a uvedený rozsah zásadně nepřekračovat. Právě vzhledem ke zvláštnímu postavení advokáta a vysoké profesionalitě při poskytování právních služeb, kterou lze po něm oprávněně požadovat, proto mohou státní orgány (tj. zejména správní orgány a soudy), jež vedou řízení o právech a povinnostech, předpokládat, že jedná-li advokát za určitou osobu, je třeba mít v pochybnostech za to, že za ni jedná v rámci zmocnění, jež mu tato osoba udělila, nevyjde-li najevo opak. Jestliže tedy advokát žalobce za něho převzal rozhodnutí odvolacího správního orgánu o odvolání a nedal tomuto správnímu orgánu najevo, že k zastupování žalobce v odvolacím

řízení nad rámec samotného podání odvolání není oprávněn, bylo lze mít za to, že zmocnění k zastupování žalobce se vztahuje na i na „zbytek“ odvolacího řízení, tedy na odvolací řízení celé. V takovém případě bylo doručení odvolacího správního rozhodnutí advokátu žalobce účinné s ohledem na ustanovení § 25 odst. 3 správního řádu.

Vzhledem ke zvláštnímu postavení advokáta bylo lze po něm spravedlivě požadovat, aby v případě, že by vůči němu správní orgán učinil určitý úkon v domnění, že jej činí jako vůči zástupci žalobce, anebo advokátu žalobce doručil písemnost v domnění, že tak je namístě postupovat s ohledem na § 25 odst. 3 správního řádu, a přitom by to vybočovalo z dohodnutého rozsahu zastoupení, bylo povinností advokáta na to správní orgán i žalobce upozornit. V případě žalobce však k něčemu takovému nebylo důvodu, neboť JUDr. Š. v souladu s vůlí žalobce tohoto zastupoval i v rámci celého odvolacího řízení.

Lze tedy uzavřít, že rozhodnutí stěžovatele bylo doručeno zcela v souladu s § 25 odst. 3 správního řádu pouze právnímu zástupci žalobce a že toto doručení má účinky ve smyslu § 51 odst. 1 téhož zákona.

## 1132

### Ochranné známky: pojem spotřebitel

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

Pojem „spotřebitel“ je třeba ve známkovém právu vnímat tak, aby zahrnoval co nejširší okruh dotčených osob, neboť nelze odhlížet od smyslu ochranné známky jako takové, která nepochybně představuje jeden z nejučinnějších prostředků, jak dostat do povědomí co největšího okruhu lidí výrobky či služby daného podnikatele.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, čj. 6 A 61/2002-52)

Věc: Akciová společnost A. proti Úřadu průmyslového vlastnictví o zápis ochranné známky.

Žalobce podal dne 31. 5. 1999 přihlášku ochranné známky ploché láhve s etiketou. Žalovaný svým rozhodnutím ze dne 19. 4. 2001 zamítl přihlášku žalobce vzhledem k tomu, že

přihlášené označení bylo vyloučeno ze zápisu do rejstříku ve smyslu § 2 odst. 1 písm. b) a e) zákona č. 137/1995 Sb., o ochranných známkách. Toto rozhodnutí odůvodnil dále

\*) Zákon č. 137/1995 Sb., o ochranných známkách, byl s účinností od 1. 4. 2004 zrušen zákonem č. 441/2003 Sb., o ochranných známkách.

tím, že se žalobci nepodařilo prokázat rozlišovací způsobilost přihlašovaného prostorového označení, neboť to je tvořeno výlučně tvarem výrobku a neumožňuje spotřebiteli plně se orientovat na výrobky poskytované z určitého obchodního zdroje.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce rozklad, který dne 11. 3. 2002 předseda žalovaného zamítl, neboť navrhovaná prostorová známka je tvořena v podstatě pouze obecným tvarem, který je běžně užíván, přičemž drobné tvarové odlišnosti jsou zde bez zvýšené pozornosti nepostřehnutelné.

Žalobce proti tomuto rozhodnutí žalovaného brojil žalobou, ve které namítal nezákonnost napadeného rozhodnutí žalovaného, neboť se domníval, že rozlišovací způsobilost přihlášeného výrobku (ploché láhve) je nutno zkoumat vždy ve vztahu ke spotřebiteli, kterým ovšem v tomto případě není koncový spotřebitel, nýbrž obchodník, který láhev kupuje a rozlišuje. Dále uvedl, že věta, že spotřebitelé jsou na trhu zvyklí na nápoje prodávané v lahvích, které mají stejné nebo podobné znaky jako přihlášené označení, obsažená v odůvodnění napadeného rozhodnutí, nebyla ničím prokázána; nebylo tedy zřejmé, jakým způsobem žalovaný k tomuto závěru dospěl. Žalobce v neposlední řadě namítl, že se žalovaný nevyvozoval z této skutečnosti, že srovnatelné láhve dodává na trh právě žalobce, a proto neobstojí námitka žalovaného, že se přihlášená láhev neliší od všeobecně známých.

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě uvedl, že termín „spotřebitel“ je nutno vykládat spíše extenzivně, tj. tak, že zahrnuje co největší okruh průměrných spotřebitelů, nikoliv jen omezený okruh podnikatelů, obchodníků, neboť láhve jsou plněny nápojem, který je distribuován široké skupině spotřebitelů; proto nelze tohoto konečného konzumenta z okruhu spotřebitelů vylučovat. Dle jeho názoru nemá miniaturní stylizovaný trojlístek, který je umístěn na dně láhve, způsobilost odlišit přihlašovaný předmět od výrobků jiných podnikatelů, neboť zmíněné označení svým tvarem neindividualizuje výrobek, nýbrž mu propůjčuje pouze běžnou hodnotu, tj. hodnotu obalu, do něhož je nápoj naplněn. Žalo-

vaný dále poukazuje na skutečnost, že v každém řízení respektuje princip jednotného rozhodování, ovšem se zachováním jedinečnosti každého přihlašovaného označení a jednotlivých souvislostí, které se označení týkají.

Nejvyšší správní soud, na něž věc přešla podle § 132 s. ř. s., odmítl žalobu usnesením ze dne 27. 5. 2003 s tím, že se jedná o tzv. soukromoprávní věc a soudem příslušným k rozhodnutí je obecný soud v rámci občanskoprávního řízení. Toto rozhodnutí bylo zrušeno usnesením zvláštního senátu zřízeného dle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 2. 9. 2004, kterým byla současně vyslovena příslušnost soudu ve správním soudnictví vydat rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud žalobu zamítl.

### **Z odůvodnění:**

Žalobce v prvé řadě namítá, že není správný závěr žalovaného o nedostatku rozlišovací způsobilosti přihlašované prostorové ochranné známky, neboť tato způsobilost musí být posuzována pohledem spotřebitele, tedy obchodníka, nikoliv však konečného spotřebitele. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí zcela ve shodě se žalovaným, že dle současného známkoprávního pojetí pojmu „spotřebitel“ je nutno tuto osobu vnímat nikoliv zúženým výkladem, jak činí žalobce, ale naopak tak, aby zahrnovala co nejširší okruh dotčených osob, neboť nelze odhlížet od smyslu ochranné známky jako takové, která nepochybně představuje jeden z nejučinnějších prostředků, jak dostat do povědomí co největšího okruhu veřejnosti výrobky či služby daného podnikatele. Ke stejnému právnímu závěru došla již prvorepubliková judikatura (např. Boh. A 10.915/33-II.: *„Při posuzování podobnosti známek jest přihlížeti k možnosti omylu průměrného konsumenta – při obyčejné pozornosti – o původu zboží označeného ochrannými známkami vykazujícími určité charakteristické znaky“*, popř. Boh. A 12.403/36, vykládající podobnost známek ve vztahu k obyčejné pozornosti průměrného konzumenta a dovozující, že při této míře pozornosti utkví v paměti pouze všeobecné znaky

známek, jejich celkový dojem, vytvářející tzv. pamětní obraz), přičemž Nejvyšší správní soud nepovažuje za důvodné se od tohoto konstantního výkladu jakkoliv odlišovat.

Žalobce dále v žalobě poukazuje na okolnost, že na trh dlouhodobě dodává ploché láhve podobné té, kterou přihlašuje; současně však namítá, že mu není zřejmá úvaha žalovaného, že spotřebitelé jsou na trhu zvyklí na nápoje prodávané v lahvích, které mají stejné či podobné znaky jako přihlášené označení. Jak je tedy patrné, obsahují tyto dva žalobní body rozpor; jinak řečeno, žalobce si v žalobě sám vyvrátil jedno ze svých tvrzení. Z výše uvedeného Nejvyšší správní soud dovozuje, že je mezi žalobcem a žalovaným nesporné, že na trhu existují jiné ploché láhve podobné té, kterou přihlásil žalobce k řízení

o zapsání ochranné známky. Vzhledem k okolnosti, že základní funkcí ochranné známky je rozlišovací způsobilost, tedy taková vlastnost, která činí předmět, jenž je chráněn, jedinečně identifikovatelným mezi výrobky či službami, pro které je přihlašován, bylo na žalobci, aby prokázal, že jeho plochá láhev takové vlastnosti má. On měl v průběhu správního řízení přinést důkazy, kterými by prokázal odlišnost svého výrobku od ostatních. Nebylo tedy povinností žalovaného, jak se žalobce mylně domnívá, dokazovat opak.

V případě, že žalobce neunesl své důkazní břemeno spočívající v prokázání, že běžný spotřebitel odliší jeho plochou láhev od ostatních, je zcela správným právní závěr správního orgánu o vyloučení ploché láhve v podobě, v jaké ji navrhol žalobce, ze zápisu do rejstříku.

## 1133

### Ochranné známky: ochrana zeměpisného označení; označení vína obsahující zeměpisný údaj

k § 2 odst. 1 písm. j) a § 3 zákona č. 137/1995 Sb., o ochranných známkách, ve znění zákona č. 116/2000 Sb.\*)

k čl. 22 a čl. 23 Dohody o obchodních aspektech práv k duševnímu vlastnictví [vyhlášena sdělením Ministerstva zahraničních věcí pod č. 191/1995 Sb.; v textu též „Dohoda“]

**I. Účelem čl. 22 a 23 Dohody o obchodních aspektech práv k duševnímu vlastnictví je poskytnout ochranu zeměpisnému označení a zároveň stanovit standard této ochrany. Z předmětných ustanovení však nijak nevyplývá, že by nemohl být stanoven jednotlivými členskými státy vyšší standard ochrany zeměpisných označení.**

**II. Vzhledem k tomu, že ustanovením § 2 odst. 1 písm. j) zákona č. 137/1995 Sb., o ochranných známkách, byla zcela legitimně dána absolutní vyluka zápisu pro ochrannou známku přihlašovanou pro víno, obsahující zeměpisný údaj, aniž by víno mělo takovýto zeměpisný původ, nelze se jejího zápisu dovolávat podmíněně splněním, resp. nenaplněním podmínek, které by mohly být relevantní pro možnost podmíněného zápisu dle § 3 citovaného zákona; jedná se o veřejnoprávní překážku, k níž správní orgán přihlíží *ex offio*, přitom není vázán návrhy účastníků.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 1. 2007, čj. 5 A 102/2002-43)

**Věc:** Akciová společnost A. proti Úřadu průmyslového vlastnictví o zápis ochranné známky.

\*) S účinností od 1. 4. 2003 nahrazen zákonem č. 441/2003 Sb., o ochranných známkách a o změně zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů, (zákon o ochranných známkách).

Úřad průmyslového vlastnictví (dále též „Úřad“) dne 9. 11. 2001 žalobci částečně zamítl jeho přihlášku slovní ochranné známky „VRBOSKA“ pro víno. Přihlašované označení totiž obsahovalo zeměpisný údaj VRBOSKA, přičemž Vrboska je městečko a přístav v Chorvatsku na ostrově Hvar, kde se pěstuje víno známé ve světě. Označení nelze zapsat pro vína či lihoviny, neboť spotřebitel by mohlo být klamán o zeměpisném původu výrobků. Žalobce sice nepopíral skutečnost, že Vrboska je zeměpisným údajem, polemizoval však se „světovostí“ vína tam pěstovaného. Uvedl mimo jiné, že se jedná o malou obec, která má 552 obyvatel a v jejím okolí jsou borové háje, pole levandule a také vinice; správní orgán však neprokázal, že z tohoto místa pocházejí vína, která mají charakteristické znaky, pověst a jakost, dané jednoznačně právě touto konkrétní lokalitou. Tvrzení, že se na ostrově Hvar pěstuje víno známé ve světě, není dle názoru žalobce důkazem, že lokalitě Vrboska lze připsat danou jakost, pověst nebo jiné charakteristické znaky zboží. Podle žalobce nebylo prokázáno, že vinice na ostrově Hvar vůbec slouží k výrobě vína, a když, tak vína jiného než místního významu. Úřad však i přes tyto argumenty žalobce v odůvodnění svého rozhodnutí konstatoval, že se ve smyslu § 2 odst. 1 písm. j) zákona o ochranných známkách jedná v daném případě o absolutní výlukou zápisu pro všechna označení přihlašovaná pro vína a lihoviny, které obsahují zeměpisný údaj, aniž by víno či lihovina měly takový zeměpisný původ.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce rozklad; namítal v něm zejména, že § 2 odst. 1 písm. j) zákona o ochranných známkách vyplývá z Dohody a znamená dodatečnou ochranu pro zeměpisná označení přihlášená pro víno a lihoviny, přičemž definovaný pojem „zeměpisné označení“ lze uplatnit v námitce jen tehdy, jestliže lze danou jakost, pověst nebo jiné charakteristické znaky zboží připsat v podstatě jeho zeměpisnému původu. Označení Vrboska je odvozeno od názvu obce Vrbovec u Znojma, odkud pochází. Město Vrboska není navíc vůbec známé či charakteristické výrobou vína; vzhledem ke kli-

matu se víno pěstuje v oblastech jižní a střední Evropy takřka všude. Jedná se o skalnaté, rybářské a turistické centrum; místní víno je možno považovat za víno z ostrova Hvar, ale v žádném případě za víno z Vrbosky. Předseda úřadu průmyslového vlastnictví ovšem tento rozklad svým rozhodnutím ze dne 17. 6. 2002 zamítl.

Proti tomuto rozhodnutí brojil žalobce dne 20. 8. 2002 žalobou, ve které mimo jiné konstatoval, že rozhodnutí žalovaného je v důsledku nesprávné interpretace právní normy a aplikace práva nezákonné a nesprávné. Tuto nesprávnost spatřuje především v tom, že žalovaný nevzal v úvahu úpravu obsaženou v Dohodě, a má za to, že legální definicí vymezení pojmu „zeměpisné označení“ je čl. 22 Dohody a tato definice je ve smyslu čl. 10 Ústavy, ve znění ústavního zákona č. 395/2001 Sb., součástí našeho právního řádu a je nutno k ní přihlížet. Při aplikaci práva není doslovný (gramatický) výklad jedinou metodou interpretace právní normy; není ani metodou nejspolehlivější. Cílem právní úpravy provedené zákonem č. 116/2000 Sb., kterým se mění některé zákony na ochranu průmyslového vlastnictví, je, v souvislosti se zájmem České republiky na integraci do Evropských společenství, reagovat na Dohodu, která obsahuje minimální standardy ochrany práv k duševnímu vlastnictví. Znění čl. 23 Dohody bylo v souladu s tímto záměrem zkráceně vtěleno do § 2 odst. 1 písm. j) zákona o ochranných známkách. Zákonodárce je nepochybně suverénní a může úpravu provést jakkoli. Je-li však jeho cílem, a tudíž smyslem právní normy upravit tuzezemské podmínky v souladu s Dohodou, pak při výkladu přejaté právní normy nelze odhlédnout od souvislosti zmíněné mezinárodní dohody. Klade-li Dohoda v čl. 23 požadavky na zacházení s pojmem „zeměpisné označení“, nelze abstrahovat od toho, jak smlouva tento pojem definuje, to znamená od jejího čl. 22. Dohoda zeměpisný původ nerozlučně spojuje s tím, že právě jemu lze připsat charakteristické znaky zboží. Naproti tomu žalovaný chápe zeměpisné označení jako pouhou identifikaci místa, aniž by se zabýval jeho vazbou na po-

vahu a charakter výrobku. V době, kdy žalovaný rozhodoval o rozkladu žalobce, došlo navíc ke změně ústavního rámce českého právního řádu; z čl. 10 Ústavy ve spojení s ustanovením o účinnosti vyplývá, že od 1. 6. 2002 jsou součástí právního řádu ČR mezinárodní smlouvy, pokud byly se souhlasem Parlamentu ratifikovány a Česká republika je jimi vázána. Žalovaný byl tedy povinen posoudit, zda čl. 10 Ústavy dopadá na Dohodu a pokud ano, byl povinen se s definicí obsaženou v jejím čl. 22 vypořádat.

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě nesouhlasí s tvrzením, že by napadené rozhodnutí bylo „*ve výsledku nesprávné*“ v důsledku chybné interpretace § 2 odst. 1 písm. j) zákona o ochranných známkách. Rozpor, který žalobce spatřuje mezi doslovným výkladem předmětného ustanovení, jakož i čl. 23 Dohody, jak jej provedl žalovaný, a čl. 22 Dohody, má původ v zásadním nepochopení vzájemného poměru mezi ustanovením článků 22 a 23 Dohody či záměrném zkruslování tohoto poměru. Z hlediska systematického (*argumentum a rubrica*) je čl. 23 Dohody ke čl. 22, a to včetně bodu 1 obsahujícímu legální definici pojmu „zeměpisné označení“, v poměru speciality. Platí tedy právní maxima *lex specialis derogat generali*. Tento závěr v konkrétním případě potvrzuje i *argumentum a razione legis*. Dále platí, že čl. 22 Dohody obsahuje úpravu na ochranu zeměpisných označení zboží ve smyslu Dohody (bod 1) před označeními nebo prezentacemi klamavými (uvádějícími veřejnost v omyl), pokud jde o zeměpisný původ zboží obecně, tedy jakýchkoli zeměpisných označení bez toho, že by se zde stanovily další specififikující znaky; čl. 23 Dohody obsahuje speciální úpravu pro specifikovaná zeměpisná označení, a sice ta, která identifikují vína/lihoviny. Zde smluvní strany výslovně sjednaly pro zeměpisná označení vín a lihovin vyšší stupeň ochrany, než je tomu u zeměpisných označení identifikujících jiné výrobky. Tento vyšší stupeň ochrany spočívá mimo jiné v tom, že smlouva (čl. 23 bod 1 Dohody) *implicitě* stanoví nevyvratitelnou domněnku, podle které lze danou jakost, pověst nebo jiné charakteristické znaky

ve smyslu čl. 22 bod 1 Dohody v případě lihovin a vína vždy připsat v podstatě jejich zeměpisnému původu. Z čl. 23 bod 1. Dohody pak plyne, že se tato skutečnost presumuje bez možnosti prokázat v incidentním případě u konkrétních vín a lihovin opak. Takový je smysl ustanovení a taková byla dle názoru žalovaného nepochybně i vůle smluvních stran. Žalovaný tedy trvá na tom, že smyslem ustanovení čl. 23 bod 1 Dohody je zabránit užívání zeměpisných označení, identifikujících vína a lihoviny, které nepocházejí z místa uvedeného v dotyčném zeměpisném označení. Tomu odpovídá i formulace zmíněného ustanovení, a proto není namístě jiný výklad než doslovný. K aplikaci čl. 10 Ústavy pak závěrem žalovaný konstatoval, že uvedené ustanovení se zde neuplatní, protože v konkrétním případě mezinárodní smlouva ve smyslu čl. 10 Ústavy „*něco jiného než zákon*“ nestanoví.

Nejvyšší správní soud, který věc v souladu s § 132 s. ř. s. převzal, žalobu zamítl.

### Z odůvodnění:

(...) Označení, které je jako ochranná známka použito, nesmí naplňovat některou z absolutních nebo relativních překážek zápisu. Jde o takové překážky, kdy označení nemůže být zapsáno buď vůbec (absolutní vyloučení), nebo je ze zápisu vyloučeno pouze podmíněčně (relativně), tzn. odpadne-li překážka, je možné označení zapsat.

Absolutní překážky zápisné způsobilosti jsou vymezeny v § 2 odst. 1 zákona o ochranných známkách. Tyto překážky taxativně uvedené pod písm. a) – j) představují označení vyloučená ze zápisu do rejstříku. Z hlediska těchto překážek zkoumá Úřad přihlášená označení *ex officio* před zveřejněním přihlášky ochranné známky a před zápisem do rejstříku. K absolutním překážkám přihlíží Úřad z hlediska veřejného zájmu a není vázán návrhy účastníků; jedná se o překážky veřejnoprávní povahy.

Relativní překážky zápisné způsobilosti ve smyslu § 3 odst. 1 a 2 zákona Úřad zkoumá *ex officio* pouze v tom směru, zda přihlašované označení nekoliduje se staršími právy třetích

osob. Mají tedy povahu soukromoprávní a opírají se především o starší práva třetích osob; těmito se Úřad zabývá až na základě námitek podaných oprávněnou osobou po zveřejnění přihlášky ochranné známky. Úřad do rejstříku nezapíše dle § 3 odst. 1 zákona označení shodná s ochrannou známkou, která byla přihlášena nebo zapsána pro jiného majitele pro stejné nebo podobné výrobky nebo služby s dřívějším právem přednosti. Zapsat jako ochrannou známkou nelze ani označení, které obsahuje prvky dříve přihlášeného označení nebo zapsané ochranné známky, které by mohly vést k záměně. Toto označení může být zapsáno, jestliže majitel nebo přihlašovatel ochranné známky s dřívějším právem udělí písemný souhlas se zápisem. Základním a rozhodujícím kritériem pro posouzení zaměnitelnosti známek označujících shodné nebo podobné výrobky či služby je vždy hledisko běžného spotřebitele, tedy posouzení, zda známky jsou natolik odlišné, že nemohou u běžného spotřebitele vyvolat možnost záměny a v tomto směru ho uvést v omyl. Zkoumání podobnosti nemůže být přitom založeno pouze na formálním porovnání jednotlivých prvků, ale musí se zakládat na porovnání známkových motivů obou označení – tj. rozhodující složky porovnávaných označení, které při celkovém posuzování jsou výrazem charakteristických vlastností srovnávaných označení. Rozlišovací způsobilost, tj. schopnost individualizovat zboží, je nutno zkoumat vždy ve vztahu k vjemu průměrného spotřebitele, a to z několika hledisek, především vizuálního, fonetického, významového, porovnáním dominantních prvků, apod. Označení, která jsou shodná natolik, že nemají žádnou rozlišovací způsobilost, nemohou požívat známkové ochrany. Zaměnitelnost označení může být logicky dovozena z podobnosti v dominantním prvku nebo naopak z toho, že označení dominantní odlišující prvek nemá a ostatní prvky mají nízkou rozlišovací schopnost. Posouzení zaměnitelnosti je věcí úvahy správního orgánu; soud není proto oprávněn na místě správního orgánu nahrazovat jeho hodnocení důkazů vlastní úvahou a na místo zjištěného skutkového stavu postavit vlastní skutková zjištění.

V projednávané věci však nerozhodoval správní orgán v mezích správního uvážení o existenci relativních překážek zápisu, není proto rozhodné, zda se v městěčku Vrboška víno skutečně pěstuje, resp. zda víno zde vyrobené je zaměnitelné s vínem žalobce. V § 2 zákona o ochranných známkách jsou uvedeny absolutní důvody zápisné nezpůsobilosti, na jejichž základě Úřad z moci úřední nezapíše jako ochranou známkou označení, pokud naplňuje některý z uvedených znaků. Žalobce se mylí, dovozuje-li, že podle § 2 odst. 1 písm. j) tohoto zákona je označení obsahující zeměpisný údaj jako klamavé vyloučeno ze zápisu pro víno, za předpokladu, že je klamavost vůbec zkoumána.

Úprava absolutní vyluky ze zápisu [viz § 2 citovaného zákona, srov. nyní § 4 písm. h) zákona č. 441/2003 Sb.] je transpozicí čl. 3 směrnice Rady 89/104/EHS ze dne 21. prosince 1988, kterou se sblíží právní předpisy členských států o ochranných známkách, kterou jsou členské státy povinny implementovat do národního práva. Příslušné předpisy národního práva k implementaci směrnice je pak třeba vykládat ve světle textu a cíle směrnice včetně principu tzv. „dobré víry“. Zavedení principu „dobré víry“ jako absolutního důvodu zápisné nezpůsobilosti znamená intenzivnější posílení ochrany vlastníků ochranných známek.

(...) Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že samotný pojem „zeměpisné označení“ (definice zeměpisného označení pro účely Dohody) použitý v čl. 23 odst. 2 Dohody je třeba vykládat ve smyslu definice uvedené v čl. 22 odst. 1 této Dohody, tj. jako označení, která určují zboží jako zboží pocházející z území člena, nebo oblasti, nebo místa tohoto území, jestliže lze danou jakost, pověst nebo jiné charakteristické znaky zboží připsat v podstatě jeho zeměpisnému původu. V této úvaze proto nelze než s žalobcem souhlasit. Zbožím zde vymezeným je přitom nutno rozumět obecné označení pro veškeré zboží. Nelze však poté odhlédnout od *lex specialis in* čl. 23 (a též *in* čl. 24), a to právě pro komodity zde vymezené – víno a lihoviny.



(...) Zápis ochranné známky pro vína (lihoviny), která obsahuje nebo sestává ze zeměpisného označení, identifikujícího vína (lihoviny), bude dle bodu 2. citovaného ustanovení zamítnut nebo jeho platnost bude zrušena, a to z moci úřední, pokud to dovoluje právo člena, nebo na žádost dotčené strany, ve vztahu k těm vínům (lihovinám), které nemají tento původ.

Snahu o absolutní ochranu pro vína a lihoviny lze dovodit např. i z dalších právních předpisů.

Nařízení Rady ES č. 1498/1999 ze dne 17. 5. 1999 o společné organizaci trhu s vínem (Úř. věst. L 179, 14. 7. 1999, str. 1) v čl. 50 stanoví:

„1. Členské státy přijmou všechna nezbytná opatření umožňující zúčastněným stranám zabránit za podmínek uvedených v člancích 23 a 24 Dohody o obchodních aspektech práv k duševnímu vlastnictví tomu, aby se ve Společenství užívala zeměpisná označení produktů uvedených v čl. 1 odst. 2 písm. b) pro produkty, které nepocházejí z místa udaného v zeměpisném označení, a to i v případě, že je uveden rovněž skutečný původ produktu nebo je zeměpisné označení použito v překladu nebo společně s dodatky ‚druh‘, ‚typ‘, ‚způsob‘, ‚imitace‘ nebo podobnými výrazy.

2. Ve smyslu tohoto článku se ‚zeměpisným označením‘ rozumí označení, které udává původ produktu v oblasti, regionu či místu třetí země, která je členem Světové obchodní organizace, jestliže jakost, pověst nebo jiná charakteristická vlastnost produktu může být v podstatné míře přičítána tomuto zeměpisnému původu.“

Důvodová zpráva k zákonu č. 116/2000 Sb., kterým bylo předmětné ustanovení § 2 odst. 1 písm. j) do zákona o ochranných známkách vloženo, uvádí doslova:

„Praxe v současné době postrádá ustanovení, na jehož základě by bylo možné odmítnout zápis označení, které obsahuje znak vysoké symbolické hodnoty, a proto bylo nutné případně odmítnutí zápisu dovozovat z titulu rozporu s veřejným zájmem. Vý-

slovná úprava nadále umožní odmítnout zápis i takových označení, která obsahují znak, který má symbolickou hodnotu i pro minoritní skupiny obyvatel. Úprava navržená jako nové písm. j) je splněním závazku České republiky stanovené v článku 23 Dohody o obchodních aspektech práv k duševnímu vlastnictví (TRIPS).“

Z uvedeného vyplývá, že přijetí předmětného ustanovení zákona nebylo zákonodárcem chápáno pouze jako transformace článku 23 Dohody, ale byly jím sledovány i další cíle. Nelze proto přisvědčit žalobci, který tvrdí, že s ohledem na historickou výkladovou metodu a úmysl zákonodávce je nutné vykládat pojem „zeměpisný údaj“ v zákoně zužujícím způsobem tak, aby byl ve shodě s pojmem „zeměpisné označení“ v čl. 22 odst. 1 Dohody. Naopak je zcela zřejmý záměr zákonodávce chránit i označení takových míst, s nimiž žádá věhlasná produkce vína spojená není.

(...) Ustanovení článků 22 a 23 Dohody, ani pokud by měla být jako *self-executing* přímo aplikována na základě článku 10 Ústavy ČR, čehož se žalobce dovolává, proto neposkytují žalobci právo domáhat se zápisu ochranné známky, která obsahuje označení, jež není Dohodou považováno za zeměpisné označení. Je tomu tak z prostého důvodu, že články 22 a 23 Dohody nejsou na daný skutkový stav aplikovatelné. České republice, jakožto smluvní straně Dohody, tato ustanovení ani neukládají, ani nezakazují, aby zákonem vyloučila z možnosti zápisu ochranných známek k vínu jakékoliv zeměpisné údaje. Proto je třeba na danou skutkovou podstatu aplikovat výlučně § 2 odst. 1 písm. j) zákona o ochranných známkách (srov. nyní § 4 zák. č. 441/2003 Sb.: „Do rejstříku se nezapiše označení přihlašované pro vína či lihoviny, které obsahuje zeměpisné označení, aniž by víno či lihovina měly takovýto zeměpisný původ“); tedy pouhá skutečnost, že je známka přihlašovaná pro víno (lihoviny), aniž by z takového území pocházela, již je postačující k tomu, aby nebyla zapsána.

Nejvyšší správní soud neshledal žalobní námitky stran nesprávné aplikace § 2 odst. 1 písm. j) zákona o ochranných známkách ze

strany žalovaného důvodnými. Žalobce se účelově dovolává definice zeměpisného označení obsažené v čl. 22 Dohody, přitom zcela pomíjí ostatní souvislosti ve věci samé, především tu skutečnost, že se jedná o speciálně určenou komoditu – víno, jakož i to, přihlašované víno z deklarovaného území nepochází; zcela tedy abstrahuje od skutečného

místa původu zboží. Vzhledem k tomu, že zákonem v § 2 odst. 1 písm. j) byla zcela legitimně dána absolutní výluka zápisu pro ochrannou známku přihlašovanou pro víno, nelze se jejího zápisu dovolávat podmíněně splněním, resp. nenaplněním podmínek, které by mohly být relevantní pro možnost podmíněného zápisu dle § 3 téhož zákona.

## 1134

### Nepovolená a neoprávněná stavba

k § 88 odst. 1 písm. b) zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 83/1998 Sb.\*)

k § 135c občanského zákoníku

**Stavěl-li stavebník na základě stavebního povolení stavbu v dobré víře na svém pozemku a řádně ji zkolaudoval, a až následně je zjištěno, že stavba byla postavena zčásti na cizím pozemku, není dán důvod pro odstranění nepovolené stavby podle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona z roku 1976. Vlastník dotčeného pozemku se musí v souladu s § 135c občanského zákoníku domáhat rozhodnutí obecného soudu ohledně neoprávněné stavby.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2007, čj. 3 Ans 3/2006-85)

**Prejudikatura:** srov. nálezh. č. 154/2000 Sb. ÚS.

**Věc:** Mojmír Š. proti Úřadu městské části Praha 21 o ochranu proti nečinnosti, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobce domáhal uložení povinnosti žalovanému vydat rozhodnutí, jímž by podle § 88 odst. 1 stavebního zákona do třiceti dnů od právní moci rozsudku nařídil odstranění části stavby bez popisného čísla náležející jinému vlastníkovi (Pavlu K.), postavené na pozemcích č. parc. 1978/3 a č. parc. 1977, zapsaných v katastru nemovitostí vedeném Katastrálním úřadem pro hlavní město Prahu, Katastrální pracoviště Praha-město, pro obec Praha, katastrální území Ú., v rozsahu, v jakém je stavba postavena na pozemku parc. č. 1977, jenž je ve vlastnictví žalobce.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 11. 4. 2006 žalobu jako nedůvodnou zamítl.

V odůvodnění uvedl, že soudy v řízení o žalobě proti nečinnosti nepřísluší ukládat správnímu orgánu, jakým způsobem má rozhodnout. Soud může správnímu orgánu toliko uložit vydat rozhodnutí, pokud již ve správním řízení uplynuly lhůty pro jeho vydání. V dané věci navíc nebyla splněna podmínka existence zahájeného správního řízení, jež má být ukončeno vydáním rozhodnutí. Z § 88 odst. 1 a 4 stavebního zákona vyplývá, že odstranění stavby lze buď nařídit, nebo povolit, přičemž o vydání povolení k odstranění stavby může požádat toliko vlastník stavby. Odstranění stavby se pak nařizuje vlastníku stavby a řízení zahajuje stavební úřad z úřední povinnosti; návrh žalobce jako nevlastníka na vydání rozhodnutí o odstranění stavby tedy

\*) S účinností od 1. 1. 2007 nahrazen zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

neznamená zahájení takového správního řízení, nýbrž je pouhým podnětem k tomu, aby stavební úřad prověřil všechny okolnosti vztahující se k dotčené stavbě a případně zahájil z úřední povinnosti řízení o jejím odstranění. Na posouzení, že podnětem žalobce ze dne 7. 12. 2004 nebylo zahájeno správní řízení, nemění nic ani skutečnost, že žalobce by v případném zahájeném řízení mohl být účastníkem řízení o odstranění stavby z důvodu vlastnictví pozemku, na němž část stavby stojí. Pokud však řízení o odstranění stavby nebylo vůbec zahájeno, nemůže se žalobce domáhat, aby soud žalovanému uložil vydat rozhodnutí. Soudní řád správní navíc neumožňuje uložit správnímu orgánu povinnost zahájit správní řízení. Proto soud v souladu s § 81 odst. 3 s. ř. s. žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Proti rozsudku podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost, v níž nesouhlasil se závěrem, že podmínkou pro vyhovění žalobě je existence zahájeného správního řízení. Nečinnost je třeba spatřovat i v tom, že správní orgán je liknavý ve vydání rozhodnutí tehdy, kdy ještě správní řízení nebylo zahájeno. Takto formulovaná nečinnost představuje přitom ještě těžší porušení práv, neboť pokud není zahájeno správní řízení, nelze užít žádné procesní prostředky podle správního řádu k ochraně práv subjektu. Smysl existence žaloby na ochranu proti nečinnosti spočívá mj. v možnosti ochrany subjektivních práv v případě, kdy správní orgán bez právního důvodu brání svou nečinností nejen ve vydání rozhodnutí, nýbrž dokonce v zahájení řízení, k němuž je povinen. Povinnost žalovaného zahájit řízení přitom byla jednoznačně dána, a to s ohledem na § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, podle něhož stavební úřad nařídí vlastníku stavby odstranění takové stavby, která je postavena bez stavebního povolení nebo v rozporu s ním. Tato podmínka podle stěžovatele splněna byla, a v souzené věci bylo tedy povinností stavebního úřadu nejen zahájit řízení o odstranění stavby, nýbrž i ukončit řízení nařízením odstranění stavby. Zákon zde neumožňuje žádné správní uvážení; takové rozhodnutí pak může staveb-

ní úřad vydat na základě podnětu nebo z moci úřední. Výklad Městského soudu v Praze by navíc znamenal nepřipustný zásah do Ústavou a Listinou základních práv a svobod zaručených práv, zejména do práva vlastnického a práva na soudní ochranu.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že nebyly splněny podmínky pro vydání rozhodnutí, jehož se žalobce domáhal; vydání takového rozhodnutí není v pravomoci soudu v řízení podle § 79 s. ř. s. Správní soud může žalovanému v řízení podle § 79 s. ř. s. uložit povinnost vydat rozhodnutí, nikoliv předjímat jeho obsah. Žalovaný poukázal na to, že žalobce měl podat občanskoprávní žalobu na odstranění stavby ze svého pozemku proti vlastníkovu stavby, což také učinil, neboť u Obvodního soudu pro Prahu 9 se žalobce po žalovaném Pavlu K. domáhá odstranění stavby. Žalobce se tedy zjevně domáhá vydání rozhodnutí ve sporu, kde má jednat soud v občanském soudním řízení. Žalovaný se ztotožnil s názorem soudu prvního stupně, že podmínkou uložení povinnosti vydat rozhodnutí je existence zahájeného správního řízení, které má být ukončeno vydáním rozhodnutí. Uložení povinnosti správnímu orgánu zahájit správní řízení soudní řád správní neumožňuje. Žalovaný proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a žalobu odmítl jako podanou v soukromoprávní věci. Pokud soud pro tento postup neshledá důvod, navrhl žalovaný zamítnutí kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### **Z odůvodnění:**

Pokud jde o tvrzení žalovaného, že žaloba měla být odmítnuta jako návrh podaný v soukromoprávní věci, je zapotřebí poukázat na to, že judikatura Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 14. 7. 2004, sp. zn. 5 As 31/2003, publikovaném pod č. 487/2005 Sb. NSS, dovodila, že „ochranu proti nečinnosti správního orgánu nelze odepřít pouze z toho důvodu, že hmotněprávní nárok je soukromoprávní povahy“. Kromě toho se Nejvyšší správní soud nedomnívá, že by se v dané věci jednalo o návrh podaný ve věci, kde by

měl rozhodovat obecný soud podle části páté o. s. ř. Jak vyplývá z dalšího výkladu, odstranění neoprávněné stavby spadající do občanského soudního řízení a odstranění nepovolené stavby, podléhající režimu správního řízení, jsou zcela odlišné právní instituty.

Hlavní kasační námitkou stěžovatele bylo, že žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu by měla být aplikována i na situaci, kdy správní orgán nezačal správní řízení, ač tak podle názoru žalobce učinit měl. Podle názoru Nejvyššího správního soudu však tato právní otázka nebyla pro posouzení věci stěžejní. V dané věci se totiž žalobce nemohl úspěšně domáhat nařízení odstranění stavby podle § 88 stavebního zákona. Žalobce totiž usiluje nikoliv o odstranění nepovolené stavby, nýbrž stavby neoprávněné – tedy stavby na cizím pozemku, podléhající režimu § 135c občanského zákoníku. Podle § 135c odst. 1 občanského zákoníku *„zřídí-li někdo stavbu na cizím pozemku, ač na to nemá právo, může soud na návrh vlastníka pozemku rozhodnout, že stavbu je třeba odstranit na náklady toho, kdo stavbu zřídil“*.

Jak uvedl mj. Ústavní soud v nálezu ze dne 24. 10. 2000, sp. zn. II. ÚS 325/2000,<sup>\*)</sup> ustanovení § 135c občanského zákoníku tedy řeší případy, kdy stavebník postaví na pozemku stavbu neoprávněně, tj. není-li k tomu z hlediska předpisů občanského práva oprávněn. Z hlediska občanskoprávního může zřídít občan stavbu především na základě práva vlastnického. Pokud tento předpoklad není splněn, jde bez dalšího z občanskoprávního hlediska o tzv. neoprávněnou stavbu. Podle § 135c občanského zákoníku se tedy rozhoduje o tom, zda má stavebník vlastnictví ke stavbě zůstat, nebo zda bude se stavbou naloženo jinak v případě, že stavebník – vlastník stavby neměl potřebné občanskoprávní povolení. Byla-li stavba postavena bez stavebního povolení, jde o tzv. „čermou“ stavbu, která je sankcionována stavebními předpisy a jejíž odstranění stavební úřad nařídí v souladu s § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. V souzené věci žalobce brojil proti tomu, že

na jeho pozemku byla zřízena neoprávněná stavba, tak jak ji vymezuje § 135c občanského zákoníku. V takovém případě se však měl bránit žalobou na plnění u obecného soudu, což – jak vyplynulo ze soudního spisu Městského soudu v Praze i z vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti – žalobce také učinil a ve věci je vedeno soudní řízení u Obvodního soudu pro Prahu 9. Za této procesní situace, kdy se žalobce též u stavebního úřadu nesprávně domáhal odstranění neoprávněné stavby, ačkoliv stavební úřad může nařídít jen odstranění stavby nepovolené – a to bez ohledu na případný souhlas či nesouhlas vlastníka pozemku –, postupoval soud prvního stupně správně, pokud žalobu na ochranu proti nečinnosti jako nedůvodnou zamítl.

Nejvyšší správní soud považuje za vhodné poukázat na konkrétní okolnosti případu, tj. na skutečnost, že – jak vyplynulo ze správního spisu – vlastník nemovitosti Pavel K. obdržel od stavebního úřadu dodatečné stavební povolení i kolaudační rozhodnutí pro stavbu na svém pozemku č. parc. 1978 v katastrálním území Ú. Z vytyčovacího protokolu vyhotoveného posléze z podnětu žalobce pak dodatečně vyplynulo, že stavba částečně zasahuje i do pozemku č. parc. 1988, jenž je ve vlastnictví žalobce. V době zhotovení stavby však byl její zhotovitel Pavel K. v dobré víře, že jde o stavbu povolenou i oprávněnou. Dále je třeba zdůraznit, že na žádost o odstranění stavby ze dne 7. 12. 2004 žalovaný reagoval přípisem, v němž žalobce poučil o tom, z jakých podmínek je možné nařídít odstranění stavby v souladu s § 88 odst. 1 stavebního zákona s tím, že toto ustanovení na případ žalobce nedopadá a žalobce byl odkázán na soud rozhodující v občanském soudním řízení.

V souzené věci byl tedy výrok soudu prvního stupně o zamítnutí žaloby na ochranu proti nečinnosti správný, byť primárně z odlišných důvodů, než soud uvedl. V dané věci totiž – jak vyplývá z výše uvedeného – nebylo nutné zabývat se posouzením toho, zda za nečinnost správního orgánu lze považovat i stav, kdy správní orgán nezačal správní ří-

<sup>\*)</sup> Publikováno jako náleze č. 154/2000 Sb. ÚS.

zení; v souzené věci nečinnost žalovaného nemohla pojmově nastat, neboť odstranění neoprávněné stavby se nelze domáhat u stavebního úřadu, nýbrž toliko v řízení soudním u obecného soudu. Žalovaný tedy nebyl v této věci povinen vést správní řízení, ani vydat

rozhodnutí. V souzené věci tedy nebyla dána věcná legitimace žalobce k podání žaloby podle § 79 a násl. s. ř. s. a Městský soud v Praze postupoval správně, pokud žalobu domáhající se ochrany proti nečinnosti žalovaného jako nedůvodnou zamítl.

## 1135

### Stavební řízení: změna stavby stojící na cizím pozemku

k § 58 odst. 2 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákonů č. 262/1992 Sb. a č. 83/1998 Sb.<sup>\*)</sup>

**V případě, že stavebník hodlá provést změnu stavby stojící na cizím pozemku, kterou se nemění její půdorysné ohraničení, tj. nástavbu nebo přestavbu, musí prokázat podle § 58 odst. 2 zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona, právo, které jej opravňuje provést změnu stavby, a to nejen ke stavbě, ale i k pozemku, na němž tato stavba stojí.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2004, čj. 7 As 12/2004-47)*

**Věc:** Jiří Z. proti Krajskému úřadu Jihomoravského kraje o námitky proti změně stavby, o kasační stížnosti žalobce.

Okresní úřad Brno-venkov rozhodnutím ze dne 19. 7. 2000 změnil rozhodnutí Městského úřadu v Židlochovicích ze dne 6. 4. 2000 tak, že znění posledního odstavce o řešení námitek účastníků zní: „*Námitky účastníka řízení pana Jiřího Z. vyjadřující nesouhlas se změnou stávající stavby s odůvodněním, že se tím prodlouží životnost stavby a stavebník užívá jeho pozemek bez právního důvodu, se zamítají.*“ V ostatním odvoláním napadené správní rozhodnutí potvrdil.

Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 29. 10. 2003 zamítl žalobu napadající rozhodnutí žalovaného. V odůvodnění krajský soud uvedl, že podstatou sporu mezi účastníky v projednávané věci je především otázka právní, a to, zda podle § 58 odst. 2 stavebního zákona je stavebník povinen k žádosti o vydání stavebního povolení v případě, že změna se týká již existující stavby a stavba je měněna nástavbou tak, že vzdušné konstrukce nepře-

sahují stávající půdorys stavby, prokazovat právo k pozemku ať už vlastnické nebo jiné, anebo zda je stavebník povinen prokázat pouze vlastnictví ke stavbě, na které má být změna provedena. Podle názoru krajského soudu z dikce § 58 odst. 2 stavebního zákona vyplývá, že ke zřízení stavby, přičemž zřízením stavby se rozumí nová stavba nebo přístavba existující stavby, kterou se stavba půdorysně rozšiřuje, je k vydání stavebního povolení stavebník nepochybně povinen prokázat vlastnické nebo jiné právo k pozemku. V případě, že stavebník hodlá provést takovou změnu stávající stavby, tj. nástavbu nebo přestavbu, kterou se nemění půdorysné ohraničení stavby, anebo udržovací práce na této stavbě, postačí, aby stavebník prokázal k žádosti o vydání stavebního povolení stavebnímu úřadu vlastnické právo ke stavbě. V tomto smyslu neshledal soud žalobní námitku, podle níž stavební úřad nerespektoval citované ustanovení, důvodnou; stavebník prokázal své

<sup>\*) S účinností od 1. 1. 2007 nahrazen zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).</sup>

vlastnictví ke stavbě, na které měla být provedena nástavba, i vlastnictví k pozemkům, na kterých měla být provedena přístavba.

Žalobce v kasační stížnosti brojil proti restriktivnímu výkladu § 58 odst. 2 stavebního zákona, který provedl krajský soud. Tento nesprávný zužující výklad výrazně poškozují vlastnické právo vlastníka pozemku, na němž se předmětná stavba nachází a který je užíván vlastníkem stavby bez právního důvodu. Tento výklad je i v rozporu s § 124 občanského zákoníku, podle něhož mají všichni vlastníci stejná práva a povinnosti, tedy jak vlastníci stavby, tak vlastníci pozemku. Vlastník pozemku se sice může bránit žalobou podle § 135c občanského zákoníku, ale jeho situace bude mnohem komplikovanější, pokud bude na pozemku stát místo nízkopodlažní budovy několikaposchodová budova. Výklad není ani ve prospěch vlastníka, který může stavbu zřídít na základě platného povolení několikamilionovým nákladem a následně ji bude nucen na vlastní náklady odstranit.

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

### Z odůvodnění:

Podle § 58 odst. 2 stavebního zákona musí stavebník prokázat, že je vlastníkem pozemku nebo stavby, anebo že má k pozemku či stavbě jiné právo, které jej opravňuje zřídít na pozemku požadovanou stavbu, provést změnu stavby anebo udržovací práce na ní.

V citovaném ustanovení jsou pojmy „pozemek“ a „stavba“ spojeny spojkami „nebo“ a „či“ bez použití čárky, z čehož lze gramatickým výkladem dovodit, že byly použity ve významu slučovacím. Nelze proto učinit závěr, že by zákonodárce tyto pojmy použil ve významu vylučovacím, jak v podstatě dovodil krajský soud. Stejně je nesprávný názor kraj-

ského soudu, pokud dovozuje, že zřízením stavby se rozumí i přístavba existující stavby. Přístavba je podle § 139b odst. 3 písm. b) stavebního zákona změnou dokončené stavby stejně jako nástavby, jimiž se zvyšují stavby, a stavební úpravy, při nichž se zachovává vnější půdorysné i výškové ohraničení stavby. Zcela nepodložený je závěr krajského soudu, že ke zřízení stavby zahrnující v sobě i přístavbu je stavebník povinen prokázat vlastnické nebo jiné právo k pozemku, zatímco v případě, že stavebník hodlá provést nástavbu nebo přestavbu, kterou se nemění půdorysné ohraničení stavby, anebo udržovací práce na této stavbě, postačí, aby prokázal vlastnické právo ke stavbě. V citovaném ustanovení totiž zákonodárce nerozlišil, že by právo k pozemku nebo stavbě měl stavebník prokazovat rozdílně při zřízení stavby, změně stavby nebo udržovacích pracích na stavbě.

Ani výkladem „*e ratione legis*“, tj. podle předpokládaného úmyslu či záměru zákonodárce, který může sloužit pouze jako pomocný a je třeba jej konfrontovat s výkladem provedeným jinými interpretačními metodami, nelze dospět k závěru vyjádřenému krajským soudem, a to s poukazem na důvodovou zprávu k zákonu č. 83/1998 Sb., kterým se mění a doplňuje stavební zákon, podle níž se změnou § 58 stavebního zákona aktualizuje a zpřesňuje požadavek na stavebníka, aby stavebnímu úřadu prokázal, že je vlastníkem pozemku či stavby, anebo má k pozemku či stavbě jiné právo opravňující jej zřídít navrhovanou stavbu.

Správnost závěru krajského soudu lze vyvrátit také výkladem pomocí redukce *ad absurdum*, jímž by bylo možno dovodit, že stojí-li na pozemku stavba cizího vlastníka, lze bez ohledu na vlastníka pozemku provádět na této stavbě jakékoliv nástavby, jimiž se stavby zvyšují, a stavební úpravy, při nichž se zachovává vnější půdorysné i výškové ohraničení stavby.

## II. PRÁVNÍ VĚTY BEZ ODŮVODNĚNÍ

### 1136

#### Azyl: k podmínkám doručování uložením

k § 24 odst. 2, 3 a § 25 písm. d) 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)\*)

Rozhoduje-li žalovaný o zastavení řízení o udělení azylu podle § 25 písm. d) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, proto, že se žadatel bez vážného důvodu opakovaně nedostavil k pohovoru, a předvolání k pohovoru bylo žadateli doručeno uložením podle § 24 odst. 2, 3 zákona o azylu, musí správní spis obsahovat podklady dokládající hodnověrné zjištění, že se žadatel o udělení azylu dlouhodobě nezdržoval v místě, kde je hlášen k pobytu.

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2004, čj. 1 Azs 46/2004-71)*

**Prejudikatura:** srov. č. 80/2004, č. 368/2004 a č. 425/2005 Sb. NSS.

### 1137

#### Řízení před soudem: podjatost soudce

k § 8 soudního řádu správního

Dovozuje-li účastník řízení podjatost soudce z jeho poměru k blíže určeným fyzickým osobám, aniž by však uvedl, v čem tento poměr spočívá a jakým způsobem souvisí s projednávanou věcí a soudcem, který se na projednávání podílí, vznesená námitka podjatosti není důvodná (§ 8 s. ř. s.).

*(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 2004, čj. Nao 43/2004-319)*

### 1138

#### Řízení před soudem: náležitosti žaloby

k § 37 odst. 2, 3, 5 a § 71 odst. 1 písm. a) až f) soudního řádu správního

V řízení o žalobách proti rozhodnutím správních orgánů musí žaloba obsahovat jednak základní náležitosti podání podle § 37 odst. 2 a 3 s. ř. s., jednak náležitosti žaloby podle § 71 odst. 1 písm. a) až f) s. ř. s. Neobsahuje-li žaloba tyto náležitosti a žalobce na výzvu soudu k odstranění vad podání a po poučení o následcích, jestliže výzvě nevyhoví, reaguje podáním, které zákonem požadované náležitosti rovněž neobsahuje, a v řízení nebylo možno pro tento nedostatek řízení pokračovat, soud žalobu odmítne (§ 37 odst. 5 s. ř. s.).

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2004, čj. 4 Ads 37/2004-42)*

**Prejudikatura:** srov. č. 412/2004 a č. 534/2005 Sb. NSS.

\*) Ve znění před novelou provedenou zákonem č. 350/2005 Sb.; nyní též ve znění zákona č. 165/2006 Sb.

## 1139

**Správní řízení: oznámení o zahájení řízení**

k § 18 odst. 2 správního řádu (č. 71/1967 Sb.)\*)

**I. Správní řád (zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení) nepředepisuje formu a náležitosti prvního úkonu správního orgánu vůči účastníkovi řízení (§ 18 odst. 2 správního řádu). Z povahy věci vyplývá, že se - zejména s ohledem na princip právní jistoty účastníka řízení - musí jednat o úkon (oznámení) adresovaný budoucímu účastníkovi řízení, z něhož je patrné zahájení správního řízení, jakož i jeho důvod. Absence takového úkonu znamená, že správní řízení nebylo vůbec zahájeno.**

**II. Pokud prvním úkonem správního orgánu vůči účastníkovi bylo až doručení rozhodnutí o uložení pokuty, došlo k závažnému porušení procesních práv účastníka, neboť byl takto vyloučen z možnosti vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k jeho podkladu i ke způsobu jeho zjištění, popřípadě navrhnout jeho doplnění ve smyslu § 33 odst. 2 správního řádu.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2004, čj. 5 A 125/2002-73)*

**Prejudikatura:** ad II. č. 200/2004 Sb. NSS.

## 1140

**Důchodové pojištění: náhradní doba pojištění**

k § 33 odst. 2 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění

**Konal-li žalobce před 18. rokem věku v roce 1956 základní vojenskou službu a současně studoval na vojenské škole, je třeba posuzovat tuto dobu jako výkon základní vojenské služby a jako dobu náhradní ji nelze zahrnout do výpočtu výše starobního důchodu (§ 33 odst. 2 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění).**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 8. 2004, čj. 7 Ads 47/2003-70)*

**Redakční poznámka**

*Vážení čtenáři,*

*v sešitě č. 1/2007 Sbírký došlo v poznámce pod čarou na str. 21 (rozhodnutí č. 1014/2007 Sb. NSS) k omylu. Zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, nabyl účinnosti již dne 1. 1. 2007. Za uvedenou chybu se omlouváme.*

\* S účinností od 1. 1. 2006 zrušen zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád.