

SBÍRKA  
ROZHODNUTÍ  
NEJVYŠŠÍHO  
SPRÁVNÍHO  
SOUDU

11 2007 / V. ročník / 23. 11. 2007

# OBSAH

## I. JUDIKÁTY

1348. Řízení před soudem: ochrana proti nečinnosti ..... 943
1349. Řízení před soudem: nepravá retroaktivita procesních norem; azyl ..... 945
1350. Řízení před soudem: nepřezkoumatelnost soudního rozhodnutí  
Daňové řízení: počet výzev ve vytykáacím řízení; ochrana legitimního očekávání  
Prodejny Duty/Tax Free ..... 947
1351. Služební poměr příslušníků  
Bezpečnostní informační služby: příspěvek za službu  
Řízení před soudem: přezkoumatelnost rozhodnutí ve správním soudnictví ..... 956
1352. Daňové řízení: ručení společníka veřejné obchodní společnosti ..... 964
1353. Daňové řízení: neomezená a omezená plná moc ..... 967
1354. Daňové řízení: počítání lhůt ..... 972
1355. Daňové řízení: obnova řízení ..... 975
1356. Daňové řízení: doměření daně; rozsah přezkumu rozhodnutí o dani stanovené podle pomůcek ..... 978
1357. Daň z příjmů právnických osob: nárok na prominutí daně; zrušení právního předpisu  
Ústavním soudem ..... 984
1358. Silniční daň: princip zdanění ..... 988
1359. Právo Evropských společenství: aplikační přednost; výklad právních norem  
Spotřební daň: předmět daně z tabáku ..... 990
1360. Vodní právo: vypouštění odpadních vod ..... 994
1361. Rozpočty: přijetí dotace ze státního rozpočtu; odvod za porušení rozpočtové kázně ..... 996

1362. Veřejné zakázky: navýšení ceny za provedení veřejné zakázky ..... 1001
1363. Provoz na pozemních komunikacích: pravomoc obecní policie měřit rychlost vozidel na území obce ..... 1003
1364. Místní referendum: principy soudní ochrany ..... 1006
1365. Zaměstnanost: vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání ..... 1010
1366. Právo na informace: povinný subjekt ..... 1012
1367. Právo na informace: povinný subjekt ..... 1014
1368. Utajované skutečnosti: bezpečnostní riziko ..... 1017
1369. Myslivost: návrh na uvedení honitby do souladu se zákonem ..... 1023
1370. Důchodové pojištění: výše dávky důchodového zabezpečení ..... 1026
1371. Důchodové pojištění: příplatek k důchodu ..... 1028

## II. PRÁVNÍ VĚTY BEZ ODŮVODNĚNÍ

1372. Řízení před soudem: ustanovení zástupce ..... 1034
1373. Řízení před soudem: žaloba proti nečinnosti a delegace ..... 1034
1374. Řízení před soudem: kompetenční výluka ..... 1034
1375. Daň z přidané hodnoty: nárok na odpočet daně  
Daňové řízení: obnova řízení ..... 1035
1376. Spotřební daň: nárok na vrácení daně ..... 1035
1377. Celní zákon: vrácení cla ..... 1035
1378. Správní trestání: vymezení skutku ..... 1036
1379. Rozhodování ve věcech soukromoprávních: prodej obecního majetku ..... 1036
1380. Energetika: dokazování při ukládání správních sankce ..... 1036

## I. JUDIKÁTY

1348

### Řízení před soudem: ochrana proti nečinnosti

k § 79 odst. 1 soudního řádu správního

k § 34c zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákona č. 230/2006 Sb. (v textu též „daňový řád“, „d. ř.“)

**Povinnost využití prostředku ochrany proti nečinnosti správního orgánu podle zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, je podmínkou pro podání žaloby podle § 79 odst. 1 s. ř. s. Takový prostředek je upraven v § 34c zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků. Není podstatné, že citovaný zákon prostředek ochrany před nečinností ponechává na vůli daňového subjektu, podstatné je, že prostředek ochrany dává k dispozici a že jde o prostředek, jímž je možno nápravy dosáhnout.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 7. 2007, čj. 2 Ans 4/2007-53)

**Věc:** JUDr. Kateřina T. proti Finančnímu úřadu Brno III o vydání rozhodnutí, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalobu podanou Krajskému soudu v Brně dne 3. 10. 2006 a označenou jako žaloba proti nečinnosti správního orgánu žalobkyně směřovala proti žalovanému; po skutkových tvrzeních týkajících se jejího daňového řízení se domáhala rozsudečného výroku (petitu) tohoto znění: „Česká republika Finanční úřad Brno III, Šumavská 31, 663 49 Brno, je povinen převést na účet žalobce nadměrný odpočet DPH za 3. čtvrtletí 2005 ve výši 148 281 Kč, dále pak jako kompenzaci za nečinnost ode dne 27. 12. 2005 převést na tentýž účet 112 400 Kč a 400 Kč za každý další den do zaplacení.“ Usnesením krajského soudu byla žalobkyně vyzvána k tomu, aby ve lhůtě dvou týdnů od doručení uvedla petit žaloby do souladu se soudním řádem správním a uvedla, případně doložila, tvrzení o bezvýsledném vyčerpání prostředků k její ochraně proti nečinnosti správního orgánu. Dne 6. 11. 2006 doručila žalobkyně soudu žalobu – odstranění vad podání. Zde formulovala petit takto: „Krajský soud v Brně nařizuje České republice Finančnímu úřadu Brno III, Šumavská 31, 663 49 Brno, aby vydal rozhodnutí – platební výměr, podle něhož je žalovaný povinen převést na účet žalobce

*nadměrný odpočet DPH za 3. čtvrtletí 2005 ve výši 148 281 Kč, dále pak jako kompenzaci za nečinnost ode dne 27. 12. 2005 převést na tentýž účet 112 400 Kč a 400 Kč za každý další den do zaplacení.“*

Krajský soud v Brně žalobu dne 27. 2. 2007 odmítl, neboť žalobkyně nevyčerpala prostředky ochrany před nečinností vyplývající z § 34c odst. 1 d. ř., a tím nenaplnila předpoklady žaloby na ochranu proti nečinnosti podle § 79 odst. 1 s. ř. s. Současně žalobkyně přes výzvu soudu neuvedla petit žaloby do souladu s § 81 s. ř. s. a nad možností zákona se domáhala finanční kompenzace za tvrzenou nečinnost žalovaného.

Žalobkyně (stěžovatelka) proti tomuto rozhodnutí krajského soudu brojila kasační stížností, ve které zejména namítala, že § 34c d. ř. pro ni nebyl použitelný, neboť neupravuje možnost podání opravného prostředku, když nejde o provedení úkonu v daňovém řízení. Proto byla oprávněna k podání žaloby podle § 79 s. ř. s. proti nečinnosti správce daně, resp. k nápravě důsledků této nečinnosti, kterým je nepochybně protiprávní zadržování nadměrného odpočtu DPH po uplynutí zá-

konného termínu k jeho vrácení. Dalším důvodem kasační stížnosti byl nesprávný výklad § 34c odst. 1 d. ř. soudem. Stěžovatelka poukazovala na jeho znění, zejména na užitý výraz „*je oprávněn*“, podle něhož tento postup není pro daňový subjekt povinným. Nelze proto dovozovat nesplnění podmínek pro podání žaloby z toho, že tak stěžovatelka nepostupovala. Nejde ani o institut, který by byl dostatečným prostředkem ochrany tak, jak je u jiných institutů (námitky, odvolání) běžné.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

(...) Žalobou ve znění, o němž byl soud oprávněn a povinen rozhodovat, se tedy stěžovatelka domáhala uložení povinnosti žalovanému, aby vydal platební výměr o konkrétním obsahu. Lze přisvědčit krajskému soudu v názoru, že takový požadavek jde nad rámec předpokládaný § 79 odst. 1 s. ř. s., podle něhož se lze domáhat uložení povinnosti vydat rozhodnutí nebo osvědčení i nad rámec § 81 odst. 2 s. ř. s., podle něhož soud při důvodnosti návrhu je oprávněn uložit správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení a stanovit k tomu přiměřenou lhůtu. Žaloba proti nečinnosti je totiž pouze ochranou proti průtahům či odmítnutí ve věci konat, nelze však v jejím rámci řešit věcnou podstatu nároku. Soud se také zabývá jen tím, zda je dána povinnost správního orgánu vydat rozhodnutí či osvědčení, a nikoliv tím, zda správnímu orgánu podaný návrh je důvodný a v jakém rozsahu. To by ostatně bylo vyloučené již proto, že by soud musel namísto správního orgánu provést správní řízení tak, aby pro rozhodnutí o věcném obsahu měl dostatek podkladů. Soud v rámci žaloby proti nečinnosti chrání jen před touto nečinností, v žádném případě činnost správního orgánu nenahrazuje. Vydané správní rozhodnutí pak lze případně podrobit věcnému přezkumu v rámci řízení o žalobě podle § 65 a násl. s. ř. s.

Na druhé straně však nelze sdílet závěr krajského soudu, že by věcnému projednání žaloby bránila skutečnost, že stěžovatelka

v úplnosti návrh petitu do souladu se zákonem neuvedla. I tak totiž bylo zřejmé, že se domáhá vydání platebního výměru ve věci nadměrného odpočtu za 3. čtvrtletí roku 2005, proti kterému správnímu orgánu a z jakých důvodů. O této části žaloby by bylo možno věcně rozhodnout za předpokladu, že by byly splněny ostatní podmínky řízení.

Mezi tyto podmínky skutečně patří bezvýsledné vyčerpání prostředků, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k ochraně proti jeho nečinnosti (§ 79 odst. 1 s. ř. s.).

Krajský soud za tento prostředek označil postup podle § 34c d. ř. Na jeho nevyužití poukázal žalovaný, stěžovatelka tuto skutečnost nevyvrací, jen se domnívá, že jí žádná povinnost z citovaného ustanovení neplynula.

Podle § 34c odst. 1 d. ř. je daňový subjekt oprávněn svým podnětem upozornit nejbližší nadřízeného správce daně, že správce daně nepostupuje v řízení bez zbytečných průtahů, protože

a) nevydal rozhodnutí, ačkoli uplynulo 6 měsíců ode dne, kdy byl vůči daňovému subjektu učiněn poslední úkon v řízení, kterého se předpokládána nečinnost týká,

b) nevydal rozhodnutí, ačkoli již došlo k soustředění podkladů potřebných pro vydání tohoto rozhodnutí, nebo

c) marně uplynula daňovým zákonem stanovená lhůta, v níž měl správce daně provést úkon.

Podle odst. 2 téhož ustanovení nadřízený správce daně podnět prověří, a pokud je důvodný, přikáže správci daně, který zásadu postupovat v řízení bez zbytečných průtahů porušil, odstranění zjištěného porušení. Nedojde-li k nápravě správcem daně, který zásadu porušil, do 30 dnů od doručení podnětu daňového subjektu, zjedná nadřízený správce daně nápravu ve své působnosti, popřípadě ve věci rozhodne sám nebo pověří jiného věcně příslušného správce daně ve svém územním obvodu tak, aby náprava byla provedena bezodkladně.

Podmínka daná v ustanovení § 79 odst. 1 s. ř. s. má zabránit tomu, aby byl aktivován

soud tam, kde lze nápravy dosáhnout přímo u správních orgánů. Není podstatné, že daňový řád, jakožto rozhodný procesní předpis, prostředek ochrany před nečinností ponechává na vůli daňového subjektu; podstatné je, že prostředek ochrany dává k dispozici a že jde o prostředek, jímž je možno nápravy dosáhnout. Daňový řád logicky využití tohoto prostředku nemůže stanovit jako povinné, neboť povinnost dbát o rychlost správního řízení a dodržování lhůt pro rozhodnutí je povinností správního orgánu a nemůže stát a také nestojí na aktivitě objektu tohoto řízení. Daňový subjekt ovšem takovou možnost má k dispozici, pokud má na rychlosti řízení zá-

jem. Neuspěje-li, teprve nastupuje ochrana moci soudní. V daném případě je třeba poukázat na skutečnost, že žalovaný vydal platební výměr v návaznosti na podání žaloby, zjevně tak neodmítl svou rozhodovací pravomoc a již jen hrozba soudního řízení jej vedla k nápravě.

Povinnost využití prostředku ochrany proti nečinnosti správního orgánu podle daňového řádu je podmínkou pro podání žaloby podle § 79 odst. 1 s. ř. s. Nebyla-li tato možnost využita, nejsou splněny podmínky řízení, a krajský soud nemohl jinak než z tohoto důvodu žalobu podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítnout.

## 1349

### Řízení před soudem: nepravá retroaktivita procesních norem; azyl

k § 31 odst. 2 soudního řádu správního, ve znění zákona č. 436/2004 Sb. a č. 350/2005 Sb. k zákonu č. 350/2005 Sb., kterým se mění zákon 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), a některé další zákony

**I. O žalobách ve věcech azylu podaných před nabytím účinnosti zákona č. 350/2005 Sb. rozhoduje po nabytí účinnosti tohoto zákona specializovaný samosoudce.**

**II. Není-li v přechodných ustanoveních výslovně stanoveno jinak, je při střetu staré a nové úpravy nutno vycházet z obecně platné zásady nepravé retroaktivity procesních norem, tedy aplikace nových procesních norem pro dříve započatá řízení. V takovém případě je v řízení pokračováno dle pozdějšího zákona s tím, že právní účinky úkonů učiněných dříve zůstávají v platnosti.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 7. 2007, čj. 1 Azs 55/2006-60)*

**Prejudikatura:** srov. nález č. 80/2005 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 574/03).

**Věc:** Mirsad K. (Republika Bosna a Hercegovina) proti Ministerstvu vnitra o udělení azylu, o kasační stížnosti žalobce.

Rozhodnutím ze dne 10. 12. 2004 žalovaný neudělil žalobci azyl podle § 12, § 13 odst. 1, 2 a § 14 zákona o azylu. Současně rozhodl tak, že se na žalobce nevztahuje překážka vycestování ve smyslu § 91 zákona o azylu.

V žalobě proti rozhodnutí žalovaného žalobce uvedl, že žalovaný porušil § 3 odst. 3, 4, § 32 odst. 1, § 46, § 47 odst. 1 správního řádu (č. 71/1967 Sb.) a dále § 12, § 14 a § 91 zákona

o azylu. Ke skutkovým důvodům odkázal na protokoly o pohovorech a další spisový materiál. Navrhl, aby soud rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Krajský soud v Ostravě rozsudkem ze dne 11. 1. 2006 žalobu zamítl.

Proti zamítavému rozsudku krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stíž-

nost, ve které mj. namítal, že v řízení před krajským soudem byly porušeny procesní předpisy, když v daném případě rozhodoval samosoudce tam, kde měl podle zákona rozhodovat senát. Stěžovatel podal žalobu proti rozhodnutí žalovaného ještě před účinností novely soudního řádu správního provedené zákonem č. 350/2005 Sb., kterým se mění zákon o azylu, jež pro věci azylu zavedla rozhodování samosoudcem. V přechodných ustanoveních nejsou dána žádná pravidla pro postup v řízeních zahájených před nabytím účinnosti novely. Nelze tak uplatnit retroaktivitu a zahájené řízení posuzovat podle předpisů, které nebyly účinné v době zahájení řízení. Postup krajského soudu byl v rozporu se zásadou právní jistoty, s Ústavou České republiky i Listinou základních práv a svobod.

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

#### Z odůvodnění:

(...) V době podání předmětné žaloby (dne 14. 12. 2004) bylo pro obsazení krajského soudu při rozhodování ve věcech azylu pravidlem rozhodování ve specializovaných senátech (§ 31 odst. 1 s. ř. s.) s tou výjimkou, že o žalobě proti rozhodnutí o žádosti o udělení azylu, jímž se tato žádost zamítá jako zjevně nedůvodná, rozhodoval specializovaný samosoudce [§ 31 odst. 2 s. ř. s. ve spojení s § 32 odst. 2 písm. a) a odst. 5 zákona o azylu, oba předpisy ve znění účinném do 12. 10. 2005]. Protože napadené rozhodnutí žalovaného nespadovalo do této výjimky, byla věc v souladu se zákonem přidělena senátu.

Zákonem č. 350/2005 Sb. byla s účinností k již výše uvedenému datu 13. 10. 2005 provedena revize uvedených principů pro obsazení krajského soudu při rozhodování ve věcech azylu. Od tohoto data tak podle § 31 odst. 2 s. ř. s. rozhoduje ve všech těchto věcech bez výjimky specializovaný samosoudce.

Předmětná novela zákona o azylu a soudního řádu správního však opravdu výslovně neřeší problematiku střetu staré a nové úpra-

vy ve vztahu k již běžícím řízením o žalobách proti rozhodnutím ve věcech azylu. V takovém případě je ovšem z obecně platné zásady nepravé retroaktivity procesních norem (srov. např. náleží Ústavního soudu ze dne 13. 4. 2005, sp. zn. I. ÚS 574/03, č. 80/2005 Sb. ÚS), tedy aplikace nových procesních norem pro dříve započatá řízení, nutno dovodit, že v řízení bylo nutno pokračovat dle pozdějšího zákona s tím, že právní účinky úkonů učiněných dříve zůstávají v platnosti. Skutečnost, že pozdější zákon stanovil, že ve všech věcech azylu rozhoduje v řízení před krajským soudem samosoudce, oproti dřívější dvoukolejnosti, nemá na zákaz odnětí zákonného soudce (čl. 38 odst. 1 Listiny), který je zejména překážkou proti libovůli při přidělování soudní agendy, vliv. Ostatně i v daném případě byl požadavek nadzákoně normy dodržen, když příslušnost soudce byla stanovena zákonem a na jeho základě dle pravidel, obsažených v rozvrhu práce krajského soudu (srov. náleží Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1998, sp. zn. III. ÚS 200/98, č. 155/1998 Sb. ÚS).

O aplikaci uvedené obecné zásady v daném případě svědčí i skutečnost, že v čl. IV zákona č. 350/2005 Sb. (přechodné ustanovení ke změně soudního řádu správního) bylo pro řízení o kasačních stížnostech (proti rozhodnutím krajských soudů ve věcech azylu vydaným do dne nabytí účinnosti tohoto zákona, tedy i pro již zahájená kasační řízení) výslovně stanoveno jinak.

Stěžovatelova námitka směřující do porušení práva na zákonného soudce je tak nedůvodná. Přesto bylo v dané věci vhodné, aby krajský soud stěžovatele po nabytí účinnosti zákona č. 350/2005 Sb. informoval o změně v obsazení soudu, a to například v rámci poučení o možnosti podat námitku podjatosti podle § 8 s. ř. s. Ani předmětná informace, ale zejména ani uvedené poučení však stěžovatele v rozporu s § 36 odst. 1 s. ř. s. nebylo zasláno, přičemž ve věci bylo rozhodnuto bez jednání. Tato vada řízení před soudem by však sama o sobě nemohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

## Řízení před soudem: nepřezkoumatelnost soudního rozhodnutí Daňové řízení: počet výzev ve vytýkacím řízení; ochrana legitimního očekávání

### Prodejny Duty/Tax Free

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

k § 43 odst. 1 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 § 45b zákona ČNR č. 588/1992 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění zákona č. 208/1997 Sb. a č. 262/2001 Sb.\*)

k § 12b zákona ČNR č. 587/1992 Sb., o spotřebních daních, ve znění zákona č. 303/1997 Sb., č. 129/1999 Sb., č. 22/2000 Sb. a č. 141/2001 Sb.\*\*)

**I. Je-li rozhodnutí žalovaného správního orgánu řádně odůvodněno, je z něho zřejmé, proč žalovaný nepovažoval právní argumentaci účastníka řízení za důvodnou a proč jeho odvolací námitky považoval za liché, mylné nebo vyvrácené, shodují-li se žalobní námitky s námitkami odvolacími a nedochází-li krajský soud k jiným závěrům, je přípustné, aby si krajský soud správné závěry se souhlasnou poznámkou osvoжил.**

**II. Ve vytýkacím řízení není správce daně omezen pouze na jedinou výzvu daňovému subjektu k doplnění nejasných údajů, vysvětlení nejasností, opravě nepravdivých údajů a k prokázání údajů pravdivých (§ 43 odst. 1 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků).**

**III. Na řízení o udělení povolení prodeje zboží v prodejnách Duty/Tax Free bez spotřební daně a daně z přidané hodnoty a na řízení o odnětí tohoto povolení podle § 45b zákona ČNR č. 588/1992 Sb., o dani z přidané hodnoty, a § 12b zákona ČNR č. 587/1992 Sb., o spotřebních daních, se vztahoval zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), nikoli zákon ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků.**

**IV. Jestliže činnost provozovatele prodejny Duty/Tax Free v průběhu jejího vykonávání byla povolena rozhodnutím Ministerstva financí o udělení povolení podle § 45b zákona ČNR č. 588/1992 Sb., o dani z přidané hodnoty, a § 12b zákona ČNR č. 587/1992 Sb., o spotřebních daních, a to proti této činnosti (zejm. provozování prodejny ve dvou objektech, nikoli v objektu jediném) nic nenamítalo, pak se provozovatel prodejny mohl důvodně domnívat, že jeho činnost je v souladu se zákonem. Toto jeho oprávněné (legitimní) očekávání je zapotřebí respektovat a chránit i v navazujících řízeních (např. v řízení o dodatečném vyměření daně z přidané hodnoty a spotřební daně u zboží prodaného v jednom z těchto objektů).**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2007, čj. 8 Afs 75/2005-130)*

**Prejudikatura:** č. 689/2005 Sb. NSS, náleží č. 34/1995 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 84/94), náleží č. 85/1997 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 94/97), náleží č. 16/2005 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 252/04), náleží č. 30/1998 Sb.

**Věc:** Společnost s ručením omezeným S. proti Finančnímu ředitelství v Brně o spotřební daň a daň z přidané hodnoty, o kasační stížnosti žalobce.

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

\*\*) S účinností od 1. 1. 2004 nahrazen zákonem č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních.

Finanční úřad ve Znojmě vydal dne 21. 6. 2002 platební výměry, kterými byla žalobci za zdaňovací období září, říjen a listopad 2001 vyměřena spotřební daň z lihu, lihovin a vína a daň z přidané hodnoty ve výši celkem 7 770 953 Kč.

Proti platebním výměrům podal žalobce odvolání, která žalovaný zamítl rozhodnutími ze dne 16. 12. 2002. V odůvodnění žalovaný uvedl, že žalobce prodával zboží bez spotřební daně a daně z přidané hodnoty nejprve ve starém objektu (na pozemku M) poté vybudoval novou budovu prodejny (na pozemku O) a zboží prodával bez daně v obou budovách. Žalobce však byl na základě povolení Ministerstva financí k prodeji zboží bez daní v prodejně typu Duty/Tax Free oprávněn prodávat zboží za ceny bez daní pouze v jednom objektu (na pozemku N). Žalovaný proto zjišťoval, který z objektů byl Ministerstvem financí k prodejně schválen. Z dokazování vyplynulo, že žalobce ve vztahu k nové budově na pozemku O nemá potřebné povolení Ministerstva financí, proto je dle žalovaného správný závěr správce daně, že žalobce byl povinen v prodejně v nové budově na pozemku O prodávat zboží za ceny včetně daně z přidané hodnoty a spotřebních daní. Závěr, že žalobce byl oprávněn prodávat zboží za ceny bez daní pouze v jednom objektu, žalovaný učinil na základě povolení Ministerstva financí k prodeji zboží bez daní v prodejně Duty/Tax Free ze dne 18. 1. 1995; zde je stanovena podmínka, že „prodejna je umístěna v objektu“. Užito je jednotné číslo jak slova prodejna, tak slova objekt. Stejně i žádost žalobce o souhlas Celního úřadu Hevlín s vybudováním prodejny uvádí, že je žádáno o výstavbu jednoho konkrétního objektu. Nelze akceptovat argument stěžovatele, že byl oprávněn postavit na tomtéž pozemku při splnění ostatních podmínek několik dalších objektů a tam rovněž prodávat zboží bez daně.

Žalobce podal proti rozhodnutím žalovaného žaloby u Krajského soudu v Brně, který je rozsudky ze dne 23. 2. 2005 zamítl.

Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudkům krajského soudu kasační stížnosti. Jelikož jde o věci týchž účastníků řízení se stej-

nou skutkovou i právní problematikou a v kasačních stížnostech jsou uplatňovány i stejné důvody, Nejvyšší správní soud je spojil ke společnému projednání. Stěžovatel namítal, že výzvy správce daně podle § 43 d. ř. byly nezákonné. První výzvy neobsahovaly žádné konkrétní pochybnosti, správce daně pouze vyzval, aby stěžovatel prokázal nárok na vrácení daní všemi důkazními prostředky a doplnil údaje na vyjmenovaných řádcích (sloupcích) daňových přiznání. Těmto výzvám stěžovatel vyhověl, a proto správce daně již nebyl oprávněn vydávat výzvy další. Přetrvávaly-li u správce daně po splnění prvních výzev nějaké pochybnosti, bylo jeho povinností zahájit daňovou kontrolu. Správce daně ale vydal výzvy další, a upřel tak stěžovateli práva, která by mu náležela v průběhu daňové kontroly. Stěžovatel dále namítal, že žalovaný i správce daně se v rámci dokazování dopustili závažných pochybení, a skutkové závěry tak byly vyvozeny v rozporu s § 31 odst. 4, 8 a 9 d. ř. Vady spočívaly v tom, že správce daně jako důkaz použil rozhodnutí Ministerstva financí ze dne 14. 11. 2001, které bylo Vrchním soudem v Praze zrušeno rozsudkem ze dne 19. 11. 2002. Zrušené rozhodnutí pak nemůže být ve smyslu § 31 odst. 4 d. ř. užito jako důkaz. Dalším použitým důkazním prostředkem bylo výkladové stanovisko Ministerstva financí ze dne 15. 11. 2001, o němž stěžovatel tvrdí, že je v rozporu se skutečností. Žalovaný se pak v odvolacím řízení námitkami ohledně vad v dokazování zabýval velmi povrchně a neúplně a krajský soud se touto námitkou samostatně nezabýval, protože pouze uvedl, že se ohledně závěrů plynoucích z dokazování s názorem žalovaného ztotožnil. Stěžovatel proto rozsudky krajského soudu považuje v tomto bodě za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

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

### **Z odůvodnění:**

(...) Nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů je pak třeba se zabývat i z dalšího pohledu. Podle konstantní judikatury Ústavní-



ho soudu (srov. např. náleží Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1995, sp. zn. III. ÚS 84/94, zveřejněný pod č. 34/1995 Sb. ÚS, a náleží Ústavního soudu ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, zveřejněný pod č. 85/1997 Sb. ÚS) je jedním z principů, představujícím součást práva na řádný proces, jakož i náležitostí právního státu odrážející se v povinnosti soudů rozsudky odůvodňovat. Z odůvodnění pak musí vyplývat vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé. Pokud by tomu tak nebylo, rozhodnutí by bylo nepřezkoumatelné, neboť by nedávalo dostatečné záruky pro to, že nebylo vydáno v důsledku libovůle a způsobem porušujícím ústavně zaručené právo na spravedlivý proces.

Nejvyšší správní soud v této souvislosti již judikoval, že není-li z odůvodnění rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, je nutno pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby. Soud, který se vypořádává s takovou argumentací, ji nemůže jen pro nesprávnost odmítnout, ale musí také uvést, v čem konkrétně její nesprávnost spočívá (rozsudek ze dne 14. 7. 2005, čj. 2 Afs 24/2005-44, publikovaný pod č. 689/2005 Sb. NSS).

Stěžejní je nyní otázka, zda je z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci stěžovatele a proč jeho žalobní námitky považuje za liché, mylné nebo vyvrácené.

Je pravda, že krajský soud se ohledně povolení Ministerstva financí k prodeji zboží bez daní v prodejně Duty/Tax Free ztotožnil s názorem žalovaného. Takový krok sám o sobě ale nelze zapovědět, neboť je-li rozhodnutí žalovaného důkladné, je z něho zřejmé, proč žalovaný nepovažoval právní argumentaci účastníka řízení za důvodnou a proč jeho odvolací námitky považoval za liché, mylné

nebo vyvrácené, shodují-li se žalobní námitky s námitkami odvolacími a nedochází-li krajský soud k jiným závěrům, není praktické a ani časově úsporné zdlouhavě a týmiž slovy jinými slovy říkat totéž. Naopak je vhodné správné závěry si přisvojit se souhlasnou poznámkou.

Krajský soud se ohledně námitky respektování § 31 odst. 8 písm. c) d. ř., osvědčení důkazních prostředků a prokázání, že stěžovatel byl oprávněn v nové budově Duty/Tax Free prodávat zboží bez daní, konstatoval, že tyto otázky mají společný základ. Za rozhodnou v této souvislosti krajský soud považoval otázku, zda bylo v daňovém řízení spolehlivě prokázáno, že stěžovatel nebyl oprávněn v nové stavbě Duty/Tax Free prodávat zboží za ceny bez daní. Stejně jako žalovaný pak krajský soud za stěžejní důkaz označil povolení Ministerstva financí k prodeji zboží bez daní v prodejně Duty/Tax Free ze dne 18. 1. 1995, ze dne 17. 11. 1999 a ze dne 19. 10. 2000 a ztotožnil se se závěrem žalovaného, že se tato povolení na novou budovu Duty/Tax Free nevztahují. Skutečnost, že se krajský soud ztotožnil s názorem žalovaného, přitom nelze automaticky odmítnout, neboť žalobní i odvolací námitky jsou ve své podstatě stejné.

Krajský soud přitom ještě dodal, že ze znění povolení jednoznačně vyplývá, že se týká jednotlivé prodejny specifikované jako stavební nemovitost na pozemku č. N v k. ú. Hevlín, nikoli stavebních nemovitostí, prodejen či provozovny. Prodejnou, které se povolení týká, je proto stará stavba Duty/Tax Free. Tím bylo dle krajského soudu udělené povolení konzumováno.

Byť je odůvodnění napadeného rozsudku v této věci stručné, je z něho zřejmé, že krajský soud – stejně jako žalovaný – vyšel z jazykového výkladu sporného povolení; takový způsob argumentace je obecně možný.

Výše popsané odůvodnění krajského soudu proto Nejvyšší správní soud považuje z hlediska § 54 odst. 2 s. ř. s. za dostatečné. Argumentace krajského soudu byla co do formy logická, vnitřně nerozporná. Z odůvodnění rozsudku krajského soudu je zřejmé, k jaké-

mu závěru dospěl a proč nepovažoval právní argumentaci stěžovatele za důvodnou. Proto je stěžovatelova námitka ve smyslu stížního důvodu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. nedůvodná.

Nejvyšší správní soud proto dále přikročil ke zkoumání stížní námitky opírající se o ustanovení 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., tj. posuzoval, zda při zjišťování skutkové podstaty žalovaným byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo mít vliv na zákonnost rozhodnutí, a zda měl krajský soud rozhodnutí žalovaného pro tuto důvodně namítanou vadu zrušit.

Nejvyšší správní soud se při hodnocení důvodnosti této námitky zabýval otázkou, zda správce daně a žalovaný obstaral potřebné důkazní prostředky a provedl jimi důkazy zákonným způsobem, v terminologii § 31 odst. 1 d. ř. zákonným způsobem osvědčil, které důkazní prostředky se stanou důkazy, a zda hodnocení důkazů správce daně a žalovaného je v souladu s pravidly logického uvažování, tedy zda skutkový stav, který byl posléze právně kvalifikován, skutečně z provedených (osvědčených) důkazů vyplývá. Pod povinností správce daně a žalovaného obstarat potřebné důkazní prostředky je ale třeba v prvé řadě rozumět povinnost vytvořit stěžovateli podmínky pro to, aby mohl splnit svoji povinnost vyplývající z § 31 odst. 9 d. ř., tj. aby měl prostor pro unesení svého důkazního břemene. To proto, že není povinností správce daně, aby sám vyhledával důkazní prostředky svědčící daňovému subjektu, ale naopak v důsledku zásady „každý nechť chrání svá práva“ je povinností a právem daňového subjektu předkládat či navrhnout důkazní prostředky. Správce daně ovšem není při dokazování vázán jen návrhy daňových subjektů a může si důkazní prostředky opatřovat též nezávisle na daňovém subjektu: je jeho povinností dbát, aby skutečnosti rozhodné pro správné stanovení daňové povinnosti byly zjištěny co nejúplněji (§ 31 odst. 2 d. ř.).

Ve vytykáacím řízení to znamená, že správce daně je povinen daňovému subjektu sdělit konkrétní pochybnosti o správnosti, pravdivosti, průkaznosti nebo úplnosti podaného

daňového přiznání a vyzvat jej konkrétní a určitou výzvou k tomu, aby se ke specifikovaným pochybnostem vyjádřil, neúplné údaje doplnil, nejasnosti vysvětlil a nepravdivé údaje opravil nebo pravdivost údajů řádně prokázal (§ 43 odst. 1 d. ř.).

V této souvislosti stěžovatel namítal, že výzvy byly neurčité, a tedy nezákonné a že v pořadí druhé výzvy navíc neměly být vydány vůbec; domnívá se, že pokud správce daně i nadále měl pochybnosti o tvrzení stěžovatele, měl zahájit daňovou kontrolu. Stěžovatel v kasačních stížnostech ještě uvedl, že prvním výzvám vyhověl a požadované doklady předložil. Obsah podání, kterým stěžovatel na tyto právní výzvy reagoval, však tomuto tvrzení neodpovídá. Stěžovatel v uvedeném podání správce daně upozornil na to, že výzvy neobsahují zákonem předepsané náležitosti, a vytykáací řízení proto nebylo zahájeno v souladu se zákonem, a proto požádal správce daně, aby přijal taková opatření, která povedou k tomu, že sporné daně budou vyměřeny podle platné právní úpravy. Ani obsah správního spisu nesvědčí o tom, že by stěžovatel v reakci na první výzvy předkládal nějaké důkazní prostředky.

Nicméně i přes tuto nepřesnost se zdá, že stěžovatel má za to, že ve vytykáacím řízení má správce daně „právo“ na jedinou výzvu. Vyzvat daňový subjekt k prokázání skutečností ve smyslu § 31 odst. 9 d. ř. může správce daně v kterékoli fázi daňového řízení, pokud provádí dokazování. Dokazování přitom není omezeno jen na daňovou kontrolu a lze je provádět i ve vytykáacím řízení. Dokazování prováděné v rámci vytykáacího řízení přitom zahrnuje právě i výzvy daňovému subjektu k předložení či navržení důkazních prostředků. Není správná stěžovatelova domněnka, že ve vytykáacím řízení má správce daně možnost vydat pouze jedinou výzvu a je na místě zahájit daňovou kontrolu vždy tehdy, pokud daňový subjekt napoprvé nevyvrátí pochybnosti správce daně ve smyslu § 43 d. ř. To ostatně může být v důsledku toho, že první výzva neodpovídala požadavkům na ni kladeným v § 43 d. ř. a daňový subjekt na ni nemoohl reagovat, neboť z ní neseznal pochybnosti správce daně, nebo v důsledku toho, že vy-

světlení a důkazní prostředky předložené daňovým subjektem v reakci na první výzvu nerozptýlily pochybnosti správce daně či vyvolaly pochybnosti nové. Vytýkácí řízení jako institut určený k přezkoumávání správnosti daňového příznání ve fázi před vyměřením daně a k tomuto účelu nejvhodnější by pozbývalo smyslu, kdyby mělo být omezeno na jedinou výzvu správce daně, neboť dokazování, které správce daně v rámci daňového řízení provádí, by bylo výrazně ochuzeno.

Zde lze pro srovnání poukázat i na výslovnou starší úpravu § 312 odst. 1 zákona č. 76/1927 Sb. z. a n., o přímých daních, která počítala s pluralitou výzev, byť upřednostnila výzvu jedinou: *„Vzniknou-li pochybnosti o správnosti nebo úplnosti údajů v příznání, v dokladech nebo ve vysvětlivkách, jest vyměřovací úřad povinen před vyměřením daně vyzvat poplatníka písemně nebo ústně (protokolárně), aby své údaje doplnil, opravil, vysvětlil a případné pochybnosti vyvrátil. Pochybnosti buďtež poplatníku oznámene pokud možno jednou výtkou.“*

Ačkoli současná úprava o takové možnosti nehovoří, nezakazuje ji, a výkladem lze dospět k závěru totožnému, a to zejména s ohledem na vyjádřenou zásadu úzké spolupráce správce daně s daňovým subjektem a na povinnost správce daně dbát toho, aby skutečnosti rozhodné pro správné stanovení daňové povinnosti byly zjištěny co nejúplněji (§ 2 odst. 9, § 31 odst. 2 d. ř.).

Proto má Nejvyšší správní soud za to, že správce daně byl oprávněn vydat v pořadí druhé výzvy podle § 43 d. ř. a že tyto výzvy byly dostatečně jasné, určité, srozumitelné a také splnitelné; bylo z nich zřejmé, že správce daně má u zboží prodávaného v nové budově Duty/Tax Free pochybnosti o tom, že bylo prodáváno za ceny včetně daní, ačkoli stěžovatel pro tuto budovu neměl povolení Ministerstva financí k prodeji zboží bez daní v prodejně Duty/Tax Free. Stěžovatel byl proto vyzván, aby u tržeb uskutečněných v nové budově Duty/Tax Free prokázal, že se jednalo o tržby včetně daní, a pokud to neprokáže, aby vysvětlil, z jakého důvodu zde bylo prodáváno zboží bez daní.

Na tuto výzvu stěžovatel reagoval podáním popsaným v rekapitulační části tohoto rozsudku a předložil řadu důkazních prostředků, jimiž se snažil prokázat svá tvrzení, že byl oprávněn prodávat zboží bez daní jak ve staré budově Duty/Tax Free, tak v nové budově Duty/Tax Free. Správce daně si pak cestou výzev k součinnosti třetích osob vyžádal důkazní prostředky další. Jako skutečné důkazy pak osvědčil povolení Ministerstva financí k prodeji zboží bez daní v prodejně Duty/Tax Free ze dne 18. 1. 1995, ze dne 17. 11. 1999 a ze dne 19. 10. 2000, rozhodnutí Ministerstva financí ze dne 14. 11. 2001, souhlas Celního úřadu Hevlín ze dne 24. 11. 1994, stanovisko Ministerstva financí ze dne 15. 11. 2000, územní rozhodnutí Obecního úřadu Hrušovany nad Jevišovkou, stavebního úřadu I. stupně, č. 30/94 o stavební uzávěře ze dne 29. 11. 1994 a souhlas Obecního úřadu Hrušovany nad Jevišovkou (stavebního úřadu) s dělením pozemku ze dne 8. 7. 1994. Na základě těchto důkazů pak správce daně dospěl k závěru, že stěžovatel prodával zboží nezatížené daněmi v nové budově Duty/Tax Free, ačkoli k tomu neměl patřičné povolení Ministerstva financí.

Toto hodnocení vyjmenovaných důkazů však není správné, neboť skutkový stav, který správce daně vzal za rozhodný pro následnou právní kvalifikaci, nevyplývá z osvědčených důkazů, natož z důkazních prostředků dalších, ve správním spise soustředěných.

Podstatné pro hodnocení důkazů a pro ustavení skutkového stavu je především souhlas Celního úřadu Hevlín ze dne 24. 11. 1994, a povolení Ministerstva financí k prodeji zboží bez daní v prodejně Duty/Tax Free ze dne 18. 1. 1995, ze dne 17. 1. 1999 a ze dne 19. 10. 2000. Dne 24. 11. 1994 totiž vyslovil Celní úřad Hevlín k žádosti stěžovatele souhlas s umístěním prodejny typu Duty/Tax Free na silničním hraničním přechodu Hevlín dle § 2 písm. e) vyhlášky č. 297/1993 Sb., s tím, že objekt prodejny bude umístěn na pozemku N v katastrálním území Hevlín, který se nachází po pravé straně komunikace ve směru do zahraničí. Objekt bude budován minimálně 150 m od hranice celního prosto-

ru a nejméně 120 m od celního přechodu a bude umístěn mimo prostor určený pro stavbu celnice (vymezený v souhlasu s dělením pozemku ze dne 8. 7. 1994, který vydal Obecní úřad Hrušovany jako stavební úřad).

Dne 18. 1. 1995 pak udělilo Ministerstvo financí stěžovateli podle ustanovení § 1 odst. 2 vyhlášky č. 297/1993 Sb. povolení k prodeji zboží za ceny bez daní v prodejně Duty/Tax Free fyzickým osobám při přestupu státní hranice České republiky. Jednou z podmínek vydaného povolení je umístění prodejny na silničním celním přechodu Hevlín, a to po pravé straně komunikace ve směru z celního prostoru do zahraničí. Prodejna je dle znění povolení umístěna v objektu, který je pevně spojen se zemí na pozemku č. N. V povolení Ministerstvo financí stanovilo sortiment zboží, které stěžovatel může v prodejně Duty/Tax Free prodávat za ceny bez daní, a to výčtem jednotlivých druhů zboží. Povolení nabývalo účinnosti dnem vydání.

Rozhodnutím ze dne 17. 11. 1999 udělilo Ministerstvo financí stěžovateli nové povolení k prodeji zboží bez daní v prodejně Duty/Tax Free. Jednou z podmínek je umístění prodejny na místě popsaném již v předchozím povolení. Nezměnila se tedy podmínka, že prodejna je umístěna v objektu, který je pevně spojen se zemí na pozemku N. Následuje seznam zboží, které lze na základě povolení prodávat za ceny bez daní. V závěru povolení je stanoveno, že dřívější povolení Ministerstva financí ze dne 18. 1. 1995 pozbývá dnem doručení tohoto povolení platnosti.

Rozhodnutím ze dne 19. 10. 2000 pak Ministerstvo financí stěžovateli udělilo další nové povolení k prodeji zboží bez daní v prodejně Duty/Tax Free. Umístění prodejny (pozemek N) je určeno stejně jako v povolení předchozím, které opět pozbývá dnem doručení nového povolení platnosti.

Správce daně, žalovaný a krajský soud pak tato rozhodnutí hodnotili a interpretovali bez širších souvislostí. Zaměřili se především na jazykový výklad předmětných rozhodnutí, konkrétně na slovní spojení „prodejna je umístěna v objektu“, kdy je použito jednotné

číslo, s tím, že zamýšlelo-li by Ministerstvo financí povolit na daném pozemku provozování prodejny Duty/Tax Free ve více objektech, nepochybně by použilo číslo množné.

Tento způsob interpretace však není v dané věci udržitelný. Jednotlivá povolení Ministerstva financí k prodeji zboží bez daní v prodejně Duty/Tax Free je zapotřebí dát do souvislosti s poměry v místě, zejména s tím, jak byly povolovány a kolaudovány jednotlivé budovy. Podstatné je přitom následující:

Dne 19. 7. 1995 vydal Obecní úřad v Hrušovanech nad Jevišovkou, stavební úřad I. stupně stavební povolení, jímž stěžovateli povolil stavbu objektu prodejny na hraničním přechodu Hevlín na pozemku N v k. ú. Hevlín podle § 39 a § 66 stavebního zákona. Jednou z podmínek stanovených stavebním úřadem pro užívání stavby bylo to, že stavba je dočasná (do 31. 5. 1996). Po tomto termínu měla být stavba odstraněna a její odstranění písemně oznámeno stavebnímu úřadu. Dne 13. 9. 1995 bylo kolaudačním rozhodnutím téhož stavebního úřadu č. 52/95 stěžovateli užívání stavby povoleno. K žádosti stěžovatele o prodloužení trvání dočasné stavby stavební úřad povolil stěžovateli užívání shora uvedené stavby do 31. 5. 2005, a to rozhodnutím ze dne 20. 12. 1995.

Dne 16. 9. 1996 vydal Městský úřad v Hrušovanech nad Jevišovkou, stavební úřad prvního stupně stavební povolení č. 735/96, jímž žalobci povolil stavbu objektu služeb na hraničním přechodu Hevlín na pozemku N v k. ú. Hevlín podle § 66 stavebního zákona. Objekt služeb měl sestávat z restaurace, prodejny, celního skladu, kasina – herny, prostor pro ubytování, baru, kadeřnictví, kanceláře, sociálního zařízení pro personál a hosty, skladů a pomocných provozů a administrativní části. Užívání tohoto objektu služeb bylo stěžovateli povoleno kolaudačním rozhodnutím č. 73/97 ze dne 30. 10. 1997.

Je tak zřejmé, že v době, kdy Ministerstvo financí vydávalo v řadě druhé povolení k prodeji zboží bez daní v prodejně Duty/Tax Free, již byla prodejna Duty/Tax Free provozována v obou budovách. Jestliže tedy Ministerstvo

financí v závěru roku 1999 rozhodovalo o povolení k prodeji zboží bez daní v prodejně Duty/Tax Free, bylo jeho povinností ujasnit si, jaké jsou poměry v daném místě, tj. že stěžovatel prodejnu Duty/Tax Free provozuje ve dvou objektech (staré a nové budově Duty/Tax Free) a že tyto budovy stojí na pozemcích M a O. Této povinnosti se nemůže zbýt poukazem na to, že toto druhé (posléze i třetí) povolení k prodeji zboží bez daní v prodejně Duty/Tax Free bylo vydáváno pouze z důvodu rozšíření sortimentu prodávaného zboží. Učinit shora označené zjištění bylo povinností Ministerstva financí, která mu plynula z § 45b zákona ČNR č. 588/1992 Sb., o dani z přidané hodnoty, a § 12b zákona ČNR č. 587/1992 Sb., o spotřebních daních, a to z následujících důvodů:

Ustanovení § 45b zákona o spotřebních daních bylo do tohoto zákona vloženo novelou č. 208/1997 a nabylo účinnosti dne 1. 1. 1998. Ustanovení § 12b zákona o spotřebních daních bylo do tohoto zákona vloženo novelou č. 303/1997 Sb. se stejným datem účinnosti.

Pro úplnost lze ještě uvést, že zákonem č. 303/1997 Sb. byla zrušena vyhláška Ministerstva financí č. 297/1993 Sb., o prodeji zboží za ceny bez daně z přidané hodnoty a prodeji vybraných výrobků za ceny bez spotřebních daní v souvislosti s přestupem státní hranice. Touto vyhláškou Ministerstvo financí v době od 14. 12. 1993 do 31. 12. 1997 na základě zákonného zmocnění stanovilo obligatorní náležitosti žádosti o povolení k prodeji zboží za ceny bez daně z přidané hodnoty a za ceny bez spotřebních daní fyzickým osobám na celních cestách silničních celních přechodů, v tranzitním prostoru českých mezinárodních letišť nebo na palubách letadel zahraničních linek, jakož i podmínky, za kterých může Ministerstvo financí takové povolení udělit, a rovněž důvody odnětí vydaného povolení. Podle této vyhlášky byl vydán souhlas Celního úřadu Hevlín ze dne 24. 11. 1994 a také první povolení Ministerstva financí ze dne 18. 1. 1995.

Z fakticky stejné dikce obou citovaných ustanovení vyplývá, že Ministerstvo financí udělí právnícké nebo fyzické osobě na její žá-

dost povolení k prodeji vybraného zboží za ceny bez daně (daně spotřební a daně z přidané hodnoty) v prodejnách Duty/Tax Free fyzické osobě při přestupu státních hranic České republiky. Prodej zboží za ceny bez daně lze uskutečňovat jen na základě tohoto povolení (§ 45b odst. 1 zákona o dani z přidané hodnoty a § 12b odst. 1 zákona o spotřebních daních). V odst. 2 obou ustanovení jsou pak vymezeny náležitosti žádosti o povolení, kdy žádost musí mj. obsahovat označení místa, kde se prodejna nachází.

Pro ujasnění povinností, které dopadaly na Ministerstvo financí před vydáním oněch povolení, je nezbytná úvaha o tom, který procesní předpis se na daně řízení vztahoval. Tutto otázku již vyřešil Vrchní soud v Praze v ne publikovaném rozsudku ze dne 19. 11. 2002, čj. 6 A 140/2001-88, na který stěžovatel opakovaně poukazoval. Vrchní soud v Praze vysvětlil, že jak na řízení o udělení povolení, tak na řízení o jeho odnětí se vztahuje správní řád, a nikoli daňový řád. S tímto názorem se pak Nejvyšší správní soud ztotožňuje. Pro úplnost pak lze zopakovat ty nejzásadnější argumenty, které k vyslovenému názoru vedou.

Rozsah působnosti daňového řádu je vymezen v ustanovení § 1 tohoto zákona. Podle prvního odstavce tohoto ustanovení (ve znění účinném ke dni rozhodování Ministerstva financí o jednotlivých povoleních) zákon upravuje správu daní, poplatků, odvodů, záloh na tyto příjmy a částek neoprávněně použitých nebo zadržovaných rozpočtových prostředků, které jsou příjmem státního rozpočtu České republiky, rozpočtů obcí, rozpočtů okresních úřadů a státních fondů České republiky. V první větě druhého odstavce téhož ustanovení je pak vymezen pojem „správa daně“. Rozumí se jí právo činit opatření potřebná ke správnému a úplnému zjištění, stanovení a splnění daňových povinností, zejména právo vyhledávat daňové subjekty, daně vyměřit, vybrat, vyúčtovat, vymáhat nebo kontrolovat podle tohoto zákona jejich splnění ve stanovené výši a době.

Pro správné pochopení pojmu „správa daně“, jakož i souvisejícího pojmu „daňové řízení“ je zapotřebí citovat ještě § 2 odst. 2 d. ř.

Podle tohoto ustanovení správci daně postupují v daňovém řízení v úzké součinnosti s daňovými subjekty a při vyžadování plnění jejich povinností v daňovém řízení volí jen takové prostředky, které daňové subjekty nejméně zatěžují a umožňují přitom ještě dosáhnout cíle řízení, tj. stanovení a vybrání daně tak, aby nebyly zkráceny daňové příjmy.

Oprávnění stěžovatele prodávat v prodejně Duty/Tax Free určitý sortiment zboží za ceny bez daně z přidané hodnoty a bez spotřebních daní bylo založeno povolením ministerstva ze dne 18. 1. 1995, vydaným podle § 1 odst. 2 vyhlášky č. 297/1993 Sb., a povoleními ze dne 17. 11. 1999 a ze dne 19. 10. 2000, vydanými podle § 45b odst. 1 zákona o dani z přidané hodnoty a § 12b odst. 1 zákona o spotřebních daních. Výše uvedená povolení zajisté nejsou rozhodnutími o stanovení daňové povinnosti stěžovateli, ani rozhodnutími o změně jeho daňové povinnosti. Za daňovou povinnost, k níž se upínají potřebná opatření správce daně ve smyslu ustanovení § 1 odst. 2 d. ř., nutno mít pouze konkrétní, již existující povinnost daňového subjektu, vzniklou v důsledku realizace určitého zdanitelného plnění podléhajícího dani. Tento závěr plyne z logiky věci – správce daně nemůže při správě daně činit opatření potřebná ke správnému a úplnému zjištění, stanovení a splnění daňové povinnosti určitého daňového subjektu za situace, kdy daňová povinnost tomuto daňovému subjektu dosud nevznikla (a není známo, zda, kdy, jak a v jaké výši případně vznikne). Rozhodnutí Ministerstva financí, jimiž byl stěžovateli povolen prodej zboží za ceny bez daní v prodejně Duty/Tax Free, se však k žádné konkrétní, již existující daňové povinnosti stěžovatele nevztahovala. Vztahovat se k ní ani nemohla, neboť byla namířena do budoucna – založila *pro futuro* právo stěžovatele uskutečňovat prodej určitého zboží (které je jinak povinně prodáváno za ceny, do nichž je promítnuta spotřební daň a daň z přidané hodnoty) za ceny bez těchto daní.

Pak ovšem výše zmíněná povolení Ministerstva financí nemohou být opatřeními potřebnými ke správnému a úplnému zjištění,

stanovení či splnění daňových povinností ve smyslu ustanovení § 1 odst. 2 d. ř. – jak již bylo vyloženo, žádných konkrétních daňových povinností stěžovatele se netýkají – a nelze je proto pokládat za rozhodnutí ve věci správy daní, tedy za rozhodnutí, která by měl vydávat správce daně v daňovém řízení upraveném daňovým řádem.

Vzhledem k tomu, že povolení Ministerstva financí nebyla rozhodnutími, která by se týkala daňových povinností stěžovatele, nelze je mít za opatření, která činí správce daně podle ustanovení § 1 odst. 2 d. ř. Pak ale vydání těchto rozhodnutí není „správou daně“ (definovanou tímž ustanovením daňového řádu). Ministerstvo financí tedy v řízení o udělení předmětného povolení nebylo v postavení správce daně a tato rozhodnutí nemohlo vydat v daňovém řízení upraveném daňovým řádem, nýbrž jedině postupem dle příslušných ustanovení správního řádu. Vlastnímu rozhodnutí o udělení povolení k prodeji zboží za ceny bez daně z přidané hodnoty a za ceny bez spotřebních daní, vydanému podle ustanovení § 45b odst. 1 zákona o dani z přidané hodnoty a § 12b odst. 1 zákona o spotřebních daních postupem dle správního řádu muselo v souladu s ustanovením § 32 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), předcházet přesné a úplné zjištění skutečného stavu věci správním orgánem. Konkrétně bylo na Ministerstvu financí, aby si před vydáním povolení k prodeji zboží bez daní v prodejně Duty/Tax Free v roce 1999 a 2000 ujasnilo, ve kterých objektech stěžovatel prodejny Duty/Tax Free provozuje; zvláště za situace, kdy první povolení bylo vydáváno v době, kdy ještě nebylo ani vydáno stavební povolení na žádný z těchto objektů. Těto povinnosti se Ministerstvo financí nemůže zbavit poukazem na to, že rozhodovalo pouze o rozšíření prodáváného sortimentu. Byť by žádosti byly takto formulovány (součástí správního spisu nejsou), z posuzovaných povolení k prodeji zboží bez daní v prodejně Duty/Tax Free vyplývá, že Ministerstvo financí udělovalo vždy povolení nové, které o tom dřívějším konstatovalo, že pozbývá platnosti dnem doručení nového

povolení. Nové povolení tedy vždy zcela nahradilo to předchozí.

Skutečnost, že Ministerstvo financí při udělování povolení k prodeji zboží bez daní v prodejně Duty/Tax Free své povinnosti přesně a úplně zjistit skutečný stav věci nedostalo, nemůže jít nyní k tíži stěžovatele. Nelze nyní tvrdit, že pokud je v povolení uvedena parcela N, má se tím na mysli parcela M, a nikoli již parcela O, která se stejně jako parcela M z původní parcely vydělila v důsledku toho, že pozemek pod nově postavenou stavbou dostává nové parcelní číslo. Jestliže činnost stěžovatele byla v průběhu jejího vykonávání podrobena rozhodování Ministerstva financí, které proti provozování obou objektů ničeho nenamítalo, pak se stěžovatel důvodně domníval, že jeho činnost je v souladu se zákonem. Podobné očekávání stěžovatele navíc založila také činnost celních orgánů.

Pokud ale v posuzované věci správce daně a také žalovaný přicházejí v rámci hodnocení důkazů s úvahou, která důvodné očekávání stěžovatele zcela pomíjí, jednají v rozporu s tzv. principem oprávněného (legitimního) očekávání.

K tomu je vhodné uvést: princip legitimního očekávání se ve formě základních zásad řízení promítá i oblasti správního práva, třebaže nebývá v zákonných textech výslovně pojmenován. Lze jej však dovodit i ze základních zásad správního řízení (v současné době srov. např. § 2 odst. 3 správního řádu z roku 2004 o ochraně dobré víry) a vysoké soudy ostatně v tomto smyslu již stabilně judikují. Není podstatné, že princip ochrany legitimního očekávání, stejně jako množství dalších právních zásad, mnohdy plynoucích už z klasické jurisprudence římské, není součástí psaného práva. Nejvyšší správní soud se nemůže stavět na pozici deformovaně a zjednodušeně chápané pozitivistické interpretace a přisvědčuje Ústavnímu soudu, který sám plenárním náležením (Pl. ÚS 33/97, publikováno jako č. 30/1998 Sb.) připomenul, že i v českém právu platí a je běžně aplikována řada obecných právních principů, které nejsou výslovně obsaženy v právních předpisech.

Ústavní soud v posledních letech také bez váhání přiznal ústavní ochranu legitimnímu očekávání jako základnímu právu v mnoha případech. Tak např. náležením č. 33/2004 ve svazku 32 Sb. ÚS na příkladu závazného příslibu převést náhradní pozemky vyložil, že v právním státě platí princip ochrany důvěry ve vážnost a závaznost aktů veřejné moci; stát se pak svého závazku nemůže zbavit, jestliže nastanou v příslibu vymezené podmínky; jinak by si počínal protiprávně. V náležením sp. zn. III. ÚS 252/04 Ústavní soud připomenul, že k neoddělitelným znakům právního státu patří také předvídatelnost práva a ochrana oprávněné důvěry v právo, nazývaná také oprávněným legitimním očekáváním. V náležením č. 120/2004 ve svazku 34 Sb. ÚS shledal Ústavní soud v „*povinnosti neohrožovat důvěru osob v akty veřejné moci*“ dokonce ústavní princip. Podobně srov. náležením sp. zn. I. ÚS 353/04, II. ÚS 37/04, Pl. ÚS 6/05, I. ÚS 437/03, Pl. ÚS 50/04 (který označil princip legitimního očekávání i za obecný princip komunitárního práva), stanovisko Pl. ÚS-st. 21/05 a další.

Jedním z prvních náležením, zabývajících se touto otázkou, byl náležením č. 131/2003 Sb. ÚS, jímž Ústavní soud vyložil, že „*Každému navrhovateli vzniká v řízení před orgánem veřejné moci legitimní očekávání, že bude-li postupovat v souladu se zákonem a konkrétními pokyny tohoto orgánu, povede to v případě úspěchu ve sporu k vydání reálné vykonatelného rozhodnutí. Soudy právního státu chránícího individuální lidská práva a svobody jsou ústavně zavázány promýšlet důsledky svých rozhodnutí, zohledňovat svůj předchozí postup, dbát na vynutitelnost vydávaných rozhodnutí a neposuzovat věc jenom z hlediska izolovaného výkladu jednoho ustanovení. Důvěra v soudní rozhodování a reálná vynutitelnost práva totiž patří mezi základní mimoprávní atributy právního státu.*“

Jen pro úplnost Nejvyšší správní soud připomíná, že obdobným způsobem nahlíží na princip legitimního očekávání již po několik desítek let také Soudní dvůr ES, zejm. pro obor hospodářských aktivit. Tato judikatura

a jí vyslovené právní názory jsou konstantní – srov. k tomu rozsudek Soudního dvora ze dne 12. 7. 1957, ve věci 7/56, *Dineke Algera a spoléčníci proti Shromáždění ESUO*, Recueil, s. 81), z novější doby např. rozsudek Soudního dvora ze dne 10. 3. 2005 ve věci C-342/03, *Španělsko proti Radě EU*, Sb. rozh. s. I-1975, bod 47), rozsudek Soudního dvora ze dne 15. 12. 2005, ve věci C-86/03, *Řecko proti Komisi ES*, Sb. rozh. s. I-10979, bod 71) a dále rozsudek Soudu prvního stupně ze dne 18. 1. 2000 ve věci T-290/97, *Dordtselaan BV proti Komisi ES*, Recueil, s. II-15, bod 59).

Nejvyšší správní soud nepochybuje o tom, že popsáný právní princip je třeba užít v rozsuzované věci také v oboru práva daňového pro činnost finančních orgánů v České republice. Proto soud ochrání účastníka, který poté, co finanční orgány a další správní orgány po léta jeho činnost nepochybňovaly, v dobré víře očekává, že veškerou svoji činnost vykonává po právu.

Nic na tom nemění ani sdělení Ministerstva financí ze dne 15. 11. 2001, kterého se správce daně i žalovaný shodně dovolávají a označují je za závazné vyjádření kompetentního orgánu. Toto sdělení dodatečně omezuje dopad vydaných povolení k prodeji zboží bez daní v prodejně Duty/Tax Free, a v tomto směru je charakterizováno spíše účelností.

Podobně vyznívá formulace výroku v rozhodnutí Ministerstva financí ze dne 14. 11. 2001, kterým bylo stěžovateli odňato povolení k prodeji zboží bez daní v prodejně Duty/Tax Free; ve výroku je totiž bez dalšího odůvodnění prodejna Duty/Tax Free vymezena jako prodejna „umístěná na celní cestě silničního celního přechodu Hevlín v objektu na pozemku původní č. N, jehož současné č. je M“. Toto rozhodnutí pak nemůže být relevantní i z toho důvodu, že bylo společně s rozhodnutím ministra financí ze dne 17. 12. 2001, kterým byl zamítnut rozklad stěžovatele proti popisovanému rozhodnutí, zrušeno rozsudkem Vrchního soudu v Praze ze dne 19. 12. 2002, čj. 6 A 140/2001-112. Je nadto zavádějící, protože tu nešlo o přecíslování pozemku („původní – současné“), ale o rozdělení většího pozemku na více menších; pozemek N není totožný s pozemkem M.

Lze uzavřít, že skutkový stav, který žalovaný ustavil a který posléze právně kvalifikoval, z provedených (osvědčených) důkazů nevyplývá. Žalovaný tedy v řízení pochybil; při zjišťování skutkové podstaty byl porušen zákon takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost výsledného rozhodnutí. Pro tuto vadu pak měl krajský soud rozhodnutí žalovaného zrušit, a nikoli žalobu zamítnout.

## 1351

### Služební poměr příslušníků Bezpečnostní informační služby: příspěvek za službu

#### Řízení před soudem: přezkoumatelnost rozhodnutí ve správním soudnictví

k § 139 odst. 1 zákona č. 154/1994 Sb., o Bezpečnostní informační službě (v textu též „zákon o BIS“)\*)

k čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod

k čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb., v textu též „Úmluva“)

**I. Rozhodnutí o příspěvku za službu podle zákona č. 154/1994 Sb., o Bezpečnostní informační službě, je vzdor výluce obsažené v § 139 odst. 1 citovaného zákona rozhodnutím, které podléhá přezkumu soudem ve správním soudnictví; plyne to z po-**

\*) Ustanovení zrušeno zákonem č. 362/2003 Sb. s účinností od 1. 1. 2007.



žadavků čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.) ve vztahu k „občanským právům a závazkům“, za něž nutno považovat i nárok bývalého příslušníka BIS na zvláštní plnění ze strany státu (příspěvek za službu) jako nárok zjevně majetkové povahy, bývalého příslušníka ozbrojeného sboru, u něž bylo již přetrženo „zvláštní pouto“, jež ho v době výkonu služby vázalo ke státu, přičemž spor o příspěvek nezakládá žádnou souvislost s výkonem státní moci.

**II. Aplikační pravidlo přednosti mezinárodní smlouvy (čl. 10 Ústavy, ve znění ústavního zákona č. 395/2001 Sb.), jakož i vázanost soudce zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právní řádu (tj. mezinárodní smlouvou podle čl. 10 Ústavy), vede k přímému a přednostnímu užití čl. 6 odst. 1 citované Úmluvy pro posouzení výluky ze soudního přezkumu.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 7. 2007, čj. 6 As 55/2006-96)

**Prejudikatura:** srov. nález č. 107/1996 Sb., č. 415/2004 Sb. NSS, rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 8. 12. 1999, stížnost č. 28541/95 ve věci *Pellegrin proti Francii* (Přehled rozsudků ESLP č. 1/2000, str. 7).

**Věc:** Vratislav M. proti Bezpečnostní informační službě o příspěvek za službu, o kasační stížnosti žalobce.

Ředitel Bezpečnostní informační služby dne 19. 5. 2004 s odkazem na § 152 odst. 2 zákona o BIS rozhodl o uvolnění výplaty příspěvku za službu přiznaného žalobci na základě § 129 a § 130 zákona č. 527/1992 Sb., o Bezpečnostní informační službě České republiky.

Žalobcem podané odvolání žalovaná rozhodnutím ze dne 6. 8. 2004 zamítla a napadené rozhodnutí potvrdila.

Rozhodnutí žalované napadl žalobce u Městského soudu v Praze. Namítal, že rozhodnutím žalované v I. stupni mu bylo přiznáno uvolnění výplaty příspěvku za službu v nesprávně vyšší, neboť žalovaná pominula jeho zákonné právo na valorizaci příspěvku za službu. Podle žalobce vycházela žalovaná z výše příspěvku, jak byla stanovena rozhodnutím Ministerstva vnitra, orgánu sociálního zabezpečení, ze dne 11. 10. 1993, nezohlednila však skutečnost, že příspěvek za službu byl následnými rozhodnutími valorizován.

Městský soud v Praze žalobu dne 8. 3. 2006 odmítl, neboť dospěl k závěru, že žalobcem napadené rozhodnutí je ze soudního přezkumu vyloučeno. Podle § 6 s. ř. s. jsou z rozhodování soudů ve správním soudnictví vyloučeny věci, o nichž to stanoví soudní řád správní nebo zvláštní zákon. Žaloba proti takovému rozhodnutí je podle § 68 písm. e)

s. ř. s. nepřipustná. Podle § 139 odst. 1 zákona o BIS, ve znění k datu napadeného rozhodnutí, soud nepřezkoumává rozhodnutí služebního orgánu s výjimkou rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru podle § 40 odst. 1 písm. c) nebo d) zákona o BIS a s výjimkou rozhodnutí o náhradě škody přesahující 5000 Kč. Městský soud v Praze se zabýval rovněž otázkou, zda je tato výlučka v souladu s ústavním pořádkem a zda nejsou dány podmínky pro to, aby podle čl. 95 odst. 2 Ústavy přerušil řízení a podal návrh na zrušení citovaného ustanovení zákona o BIS Ústavnímu soudu. Přitom vyšel z toho, že podle čl. 36 odst. 2 věty druhé Listiny základních práv a svobod nesmí být z pravomoci soudu vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny. Právo příslušníka BIS na příspěvek za službu nelze podle názoru městského soudu podřadit pod žádné ze základních práv zakotvených v Listině základních práv a svobod. Při formulování tohoto názoru Městský soud v Praze akcentoval, že právo na příspěvek za službu řadí zákon o BIS mezi nároky související se skončením služebního poměru, přičemž je podle soudu zřejmé, že jde o dávku, jejíž přiznání po skončení služebního poměru souvisí se zvláštním charakterem služebního poměru a jeho odlišnostmi oproti poměru

pracovnímu, a nelze ji tak považovat za součást běžné odměny za práci po dobu výkonu služby. Proto Městský soud v Praze nepovažuje příspěvek za službu za součást práva zaměstnanců na spravedlivou odměnu za práci podle čl. 28 Listiny základních práv a svobod. Stejně tak podle soudu zvláštní povaha dávky vylučuje, aby se právo na příspěvek za službu spojovalo s právem na sociální ochranu podle čl. 30 Listiny základních práv a svobod, neboť je zřejmé, že účelem tohoto příspěvku není přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří, při nezpůsobilosti k práci nebo při ztrátě živitele, ani pomoc v hmotné nouzi, jak předpokládá čl. 30 Listiny základních práv a svobod. Městský soud v Praze věnoval pozornost i souladu výluky rozhodnutí o příspěvku za službu ze soudního přezkumu z hlediska čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Přitom dospěl k závěru, že právo na příspěvek za službu nelze řadit ani do kategorie „občanských práv a závazků“, o nichž má podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy vždy s konečnou platností rozhodovat soud. Poukázal přitom jednak na judikaturu správních soudů, která charakterizovala služební poměr příslušníků ozbrojených složek jako poměr veřejného práva (mj. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2003, čj. 6 As 29/2003-97, publikován pod č. 415/2004 Sb. NSS), a jednak na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva, který podle Městského soudu v Praze v rozhodnutí *Pellegrin proti Francii* ze dne 8. 12. 1999 rovněž konstatoval, že působnost čl. 6 odst. 1 se nevztahuje na spory veřejných zaměstnanců, jejichž zaměstnání je charakterizováno specifickými aktivitami veřejné správy v rozsahu, v jakém jedná jakožto držitelka veřejné moci pověřená ochranou obecných zájmů státu nebo správních celků. Městský soud v Praze proto uzavřel, že nároky týkající se příspěvku za službu jsou veřejnoprávní povahy, proto právo na soudní ochranu v předmětné věci nevyplyvá ani z čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Podle jeho názoru tedy výluka ze soudního přezkumu není v rozporu s normami chránícími základní práva a svobody.

Proti rozhodnutí městského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. Závěr

soudu o povaze příspěvku za službu jako dávky nespádající pod okruh práv zaručených čl. 30 Listiny základních práv a svobod podle něj odporuje nálezu Ústavního soudu č. 107/1996 Sb. Ústavní soud zde dospěl k závěru, že příspěvek za službu i výsluhový příspěvek jsou koncipovány v právním řádu České republiky spolu s jinými dávkami jako určitá kompenzace práce vykonávané ve ztížených podmínkách a určitých osobních omezení vyplývajících z charakteru práce v ozbrojených složkách státu. Náleží proto všem, kteří splnili zákonem stanovené podmínky, a co je podstatné, jsou součástí systému dávek sociálního charakteru souvisejících s ukončením služebního poměru. Stěžovatel dále uvedl, že zákonem stanovené vyloučení rozhodování služebního orgánu Bezpečnostní informační služby o příspěvku za službu ze soudního přezkumu je v rozporu s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, neboť vylučuje z pravomoci soudu přezkoumání rozhodnutí týkajícího se základního práva nebo svobody podle Listiny základních práv a svobod. Rozhodnutí Městského soudu v Praze odporuje podle stěžovatele také ustanovení čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

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

### Z odůvodnění:

Pokud jde o soulad výluky rozhodnutí služebních orgánů Bezpečnostní informační služby podle § 139 odst. 1 zákona o BIS s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, Nejvyšší správní soud se v zásadě s hodnocením Městského soudu v Praze ztotožňuje a nemůže přisvědčit stěžovatelově námitce. Podle čl. 36 odst. 2 věty druhé Listiny základních práv a svobod nesmí být z pravomoci soudu vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod. Z toho plyne, že pro závěr o ústavní konformitě výluky rozhodování služebního orgánu o příspěvku za službu podle zákona o BIS je podstatné posouzení, zda rozhodnutí o příspěvku za službu zasahuje nějaké ústavně garantované právo, resp. zda příspěvek za službu je sám o sobě základním právem.

(...) K tomu Nejvyšší správní soud předně podotýká, že ne každá „dávka sociálního charakteru“ je dávkou, resp. nárokem, který by byl pod ochranou čl. 30 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod. Obsah čl. 30 Listiny základních práv a svobod totiž směřuje k zakotvení subjektivního občanského (čl. 30 odst. 1), resp. lidského (čl. 30 odst. 2) práva na sociální zabezpečení, ovšem zásadně pouze pro případy sociálních událostí vymezených jako stáří, nezpůsobilost k práci a ztráta živitele; pro tyto případy Listina zaručuje právo na „*přiměřené hmotné zabezpečení*“. V případě sociální události hmotné nouze zaručuje Listina pouze „*pomoc nezbytnou pro zajištění základních životních podmínek*“. Podstatné rovněž je, že těchto práv je možno se dovolávat pouze v mezích zákonů, které čl. 30 provádějí (čl. 41 odst. 1 Listiny). Pro posuzovanou věc je rozhodující, zda příspěvek za službu řeší některou ze zde vymezených sociálních událostí, kterými jsou: stáří, nemoc, nezpůsobilost k práci a ztráta živitele, popřípadě hmotná nouze. Pravidelným důsledkem takovýchto sociálních událostí je ztráta příjmu z výdělečné činnosti, který sloužil k zajištění životních potřeb. Pomoc, kterou je stát zavázán poskytnout, je pak diferencována a je charakterizována výrazy „*přiměřená*“ či „*zajišťující základní životní podmínky*“. Rozsah pomoci je pak často ovlivněn mezinárodními závazky státu. Nejvyšší správní soud podotýká, že v rámci kontinentálního systému sociálního zabezpečení se jako systém reakce na právě popsané sociální události etablovalo již na konci 19. století veřejnoprávní důchodové a nemocenské pojištění – nároky, které požívají ochrany čl. 30 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, jsou proto i v současné době především nároky podle zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, či nároky podle zákona č. 54/1956 Sb., o nemocenském pojištění zaměstnanců (oba zmíněné zákony jsou nejdůležitějšími „*prováděcími*“ zákony ve smyslu čl. 30 odst. 3 Listiny základních práv a svobod).

Přihlédne-li Nejvyšší správní soud k vymezení sociálních událostí v čl. 30 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, musí konstatovat,

že příspěvek za službu podle zákona o BIS plněním ze strany státu, jež by požívalo ochrany čl. 30 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, není, neboť nereaguje na zmíněnou sociální událost (nemoc, stáří, ztráta živitele a z toho plynoucí neschopnost zajistit životní potřeby). Ústavní soud ve zmíněném nálezu publikovaném pod č. 107/1996 Sb. konstatoval, že příspěvek za službu i výsluhový příspěvek, jakož i odchodné a platové vyrovnání „*jsou součástí systému dávek sociálního charakteru souvisejících s ukončením služebního poměru*“, zároveň však upřesnil, že „*pokud jde o výsluhový příspěvek* (ekvivalent příspěvku za službu v předpisech o Armádě České republiky – pozn. NSS), *ten navíc... nelze chápat jako součást odměny za práci, nýbrž podle stanoviska ministra práce a sociálních věcí, s nímž se Ústavní soud ztotožnil, jako samostatný příjem, který nebyl součástí tzv. služebního příjmu a není ani součástí platu příslušníků ozbrojených sil podle platných předpisů. Jde o zvláštní kategorii peněžního příjmu odůvodněnou do určité míry sociálními důvody*“. Tyto sociální důvody, které do určité míry odůvodňují poskytování příspěvku za službu, spočívají zjevně ve snaze usnadnit příslušníku ozbrojeného sboru, zde příslušníku Bezpečnostní informační služby, přechod do civilního zaměstnání a sanovat ztráty, které tím utrpí; o této motivaci svědčí jednak skutečnost, že příslušníkovi, který je po skončení služebního poměru bezprostředně přijat do služebního poměru podle jiného zákona, příspěvek nenáleží (§ 119 odst. 2 zákona o BIS, v současnosti § 162 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů), jednak že jeho vyplácení bylo omezeno dovršením věku, v němž zpravidla nastává sociální událost spojená s jiným druhem nároku – starobním důchodem (§ 119 odst. 4 zákona o BIS), resp. případný souběh s dávkami důchodovými se řeší volbou ve prospěch jednoho či druhého (§ 121 zákona o BIS, dnes § 160 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů). Pokud vůbec existovala mezi dávkami spojenými s ukončením služby v Bezpečnostní informační službě dávka, která by reagovala zjev-

ně na sociální událost definovanou v čl. 30 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, šlo patrně pouze o úmrtí (§ 124 zákona o BIS) – v této souvislosti je třeba poukázat na to, že k obdobnému závěru dospěl i pátý senát Nejvyššího správního soudu, který, zabývaje se právě přezkumem nároku pozůstalé manželky na úmrtí podle citovaného ustanovení, dospěl k závěru, že je třeba ustanovení § 139 odst. 1 zákona o BIS předložit podle čl. 95 odst. 2 Ústavy Ústavnímu soudu, neboť shledal, že část vyloukou dotčených práv (tedy konkrétně právo na úmrtí) představuje právo chráněné čl. 30 Listiny základních práv a svobod (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2007, čj. 5 As 65/2006-51, ve spojení s návrhem podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky ze dne 13. 4. 2007, čj. 5 As 65/2006-44).

Co se pak týče vztahu příspěvku za službu a rozsahu práv chráněných ustanovením čl. 30 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, nelze než konstatovat, že příspěvek za službu, jak vyplývá ostatně z výše uvedeného, ze samé podstaty věci za dávku kompenzující sociální událost hmotné nouze považován být rovněž nemůže (hmotná nouze je spjata s institutem životního minima).

Zatímco první stěžovatelova námitka, tedy že příspěvek za službu představuje právo chráněné čl. 30 Listiny základních práv a svobod, je lichá, námitku druhou Nejvyšší správní soud považuje za oprávněnou. Stěžovatel namítá, že vyluka ze soudního přezkumu podle § 139 odst. 1 zákona o BIS je v rozporu s čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Městský soud v Praze dospěl – argumentuje výše rekapitulovanými důvody – k závěru, že právo na příspěvek za službu nelze řadit do kategorie „*občanských práv a závazků*“, o nichž má podle čl. 6 odst. 1 citované Úmluvy vždy s konečnou platností rozhodovat soud. S tímto závěrem Nejvyšší správní soud nemůže souhlasit.

Podle čl. 6 odst. 1 věty první Úmluvy má každý právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo

o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu.

Pokud jde o aplikovatelnost čl. 6 odst. 1 Úmluvy, judikatura Evropského soudu pro lidská práva zkoumá vždy dvě kritéria – jednak otázku, zda se jedná o spor o nějaké právo, jednak otázku, zda má toto právo charakter „*práva občanského*“ (*droit de caractère civil*).

Pokud jde o kritérium první, Nejvyšší správní soud nepochybuje, že by se v případě sporu o příspěvek za službu podle zákona o BIS nejednalo o spor ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy, resp. o spor o právo, jak ho vymezila judikatura Evropského soudního dvora – jde v první řadě o spor o rozsah či podmínky výkonu práva, vedle toho jde i o spor závažný a skutečný, přičemž výsledek soudního sporu by byl pro uplatnění práva rozhodný (k výkladu pojmu „*spor o právo*“ srov. zejména rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 27. října 1987, stížnost č. 10426/83, ve věci *Pudas proti Švédsku*).

Pokud jde o kritérium druhé – civilní (občanský) charakter práva, Nejvyšší správní soud v souladu s Městským soudem v Praze konstatuje, že skutečnost, že jde o spor jistým způsobem spjatý se služebním poměrem jakožto poměrem zásadně veřejnoprávním, nutí k jisté obezřetnosti. Ovšem s paušálním závěrem Městského soudu v Praze, že veřejnoprávní povaha nějakého vztahu vylučuje aplikovatelnost čl. 6 odst. 1 Úmluvy, nelze souhlasit. Zejména ve vztahu ke služebnímu poměru, či poměru státně zaměstnanckému, Evropský soud pro lidská práva zaujal ve své obsáhlé judikatuře poměrně jasný postoj, který výše zmíněnou paušalizaci zřejmě vylučuje.

Evropský soud pro lidská práva na jedné straně konstatoval, že právo četných členských států Rady Evropy zásadně rozlišuje mezi státními zaměstnanci a soukromoprávními zaměstnanci. To ho přivedlo k rozhodnutí, že „*spory týkající se naboru, výkonu povolání (kariéry) a ukončení činnosti státních zaměstnanců*“ (*les contestations concernant le recrutement, la carrière et la cessation d'activités des fonctionnaires*) se všeobecně vymykají z pole působnosti čl. 6

odst. 1 *Evropské úmluvy*“ (srov. např. rozsudek ze dne 24. 8. 1993, stížnost č. 14399/88 ve věci *Massa proti Itálii*). V tomto ohledu také platí závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 As 29/2003.

Tento všeobecný vylučovací princip Evropský soud pro lidská práva nicméně od počátku podrobil výraznému omezení. V již zmíněné věci *Massa proti Itálii* stěžovatel například po úmrtí své manželky, která vykonávala funkci ředitelky školy, požadoval poskytnutí odpočivných požitků. Nebo například ve věci *Francesco Lombardo proti Itálii* (rozsudek ze dne 26. listopadu 1992, stížnost č. 11519/85) se jednalo o policistu vyřazeného ze stavu z důvodu invalidity, která, jak tvrdil, byla způsobena nemocí „z povolání“, a žádal proto o poskytnutí „obvyklého zvýhodněného důchodu“ – Evropský soud pro lidská práva, byť se jednalo o spory o práva vždy nějakým způsobem související se státně zaměstnaneckým poměrem, byl toho názoru, že tyto stížnosti se netýkaly ani „náboru“, ani „výkonu povolání“, a „ukončení služby“ státního zaměstnance se týkaly jen nepřímo, protože spočívaly v domáhání se čistě majetkového práva, zákonně vzniklého po „ukončení činnosti“, a dospěl proto k závěru, že nároky stěžovatelů měly občanskoprávní povahu ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

Podle jiných rozsudků Evropského soudu pro lidská práva se čl. 6 odst. 1 Úmluvy aplikuje v případech státně zaměstnaneckých vztahů zásadně tehdy, když požadavek, jenž byl předmětem sporu, se týká práva „čistě vlastnického“ („*purement patrimonial*“) – jako vyplacení mzdy (*De Santa proti Itálii, Lopalorca proti Itálii a Abenavoli proti Itálii*, stížnosti č. 25574/94, 25586/94 a 25587/94, rozsudky z 2. září 1997), nebo „především vlastnického“ („*essentiellement patrimonial*“) – (srov. rozsudek ze dne 2. září 1997, stížnost č. 25839/94, ve věci *Nicodemo proti Itálii*).

Toto kritérium převažující nemajetkové povahy sporu Evropský soud pro lidská práva překonal ve svém rozsudku ze dne 8. 12. 1998, stížnost č. 28541/95, ve věci *Pellegrin proti Francii*, v němž upřednostnil kritérium funkcionální povahy vykonávané práce. Ved-

lo ho k tomu poznání, že rozlišení mezi řízeními, jejichž zájem je „čistě“ nebo „především“ majetkový, a ostatními se v praxi ukázalo obtížně proveditelným, protože většina řízení iniciovaných státními zaměstnanci proti státní správě, která je zaměstnává, má tak jako tak dopad do jejich majetkové sféry. Za těchto okolností Evropský soud pro lidská práva veden snahou učinit konec nejistotě týkající se aplikace garancí čl. 6 odst. 1 Úmluvy na spory mezi státem a jeho zaměstnanci formuloval kritérium nové. Evropský soud pro lidská práva ve věci *Pellegrin proti Francii* dospěl k závěru, že je třeba vyslovit pro účely aplikace čl. 6 odst. 1 Úmluvy autonomní interpretaci pojmu „státní služba“ („*fonction publique*“), umožňující zajistit rovné zacházení se státními zaměstnanci zastávajícími rovnocenné nebo podobné funkce v členských státech Rady Evropy, nezávisle na zaměstnavatelském systému používaném na vnitrostátní úrovni a zejména nehledě na povahu právního poměru mezi zaměstnancem a státní správou. Tímto kritériem mělo být napříště funkční kritérium, založené na povaze funkcí a odpovědností, jaké zaměstnanec vykonává. Přitom je třeba podle soudu zvolit, v souladu s předmětem a cílem Úmluvy, restriktivní interpretaci výjimek ze záruk poskytnutých čl. 6 odst. 1. S ohledem na to Evropský soud pro lidská práva rozhodl, že z pole působnosti čl. 6 odst. 1 Úmluvy jsou vyloučeny pouze spory zaměstnanců státu, jejichž zaměstnání je charakteristické specifickými činnostmi veřejné správy v míře, v jaké tato správa jedná jako držitelka veřejné moci pověřené ochranou obecných zájmů státu nebo jiných veřejných společenství. Nicméně pokud jde o spory ve věcech důchodů a jiných majetkových nároků po skončení služebního poměru, který by splňoval funkční kritérium podle rozsudku ve věci *Pellegrin proti Francii*, o těch Evropský soud pro lidská práva výslovně konstatoval, že spadají do působnosti čl. 6 odst. 1, protože jakmile zaměstnanec odejde do důchodu, přetrhl zvláštní pouto, které ho spojovalo se státní správou; nachází se tak, a ještě více jeho právní nástupci, v situaci, která je zcela srovnatelná se situací soukromoprávního zaměstnance: zvláštní pouto důvěry a lo-

jaloty se státem přestalo existovat a zaměstnanec již nemůže držet v rukou část suverenity.

Konečně pak Evropský soud pro lidská práva v rozsudku ze dne 19. dubna 2007, stížnost č. 63235/00, ve věci *Eskelinen proti Finsku* funkční kritérium vymezené ve věci *Pellegrin proti Francii* upřesnil tak, že k tomu, aby nějaký spor nepožíval záruk ochrany podle čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy o lidských právech, musí být splněny dvě podmínky – jednak stát musí ve svém právu výslovně vyloučit určitou věc ze soudního přezkumu, jednak musí ovšem tato vyluka spočívat na objektivních důvodech v zájmu státu. Přitom samotný fakt, že strana sporu je zaměstnancem nějaké složky, která se účastní na výkonu veřejné moci, není sám o sobě rozhodující. K tomu, aby byla vyluka ze soudního přezkumu ospravedlnitelná, nepostačí, aby stát tvrdil, že dotčený úředník participuje na výkonu veřejné moci, nebo že existuje – slovy rozhodnutí *Pellegrin proti Francii* – „zvláštní pouto důvěry a loajality“ mezi stranou sporu a státem jako zaměstnavatelem. Podle Evropského soudu pro lidská práva musí stát prokázat, že konkrétní předmět daného sporu je skutečně spjat s výkonem státní moci, nebo že se týká zmíněného zvláštního pouta důvěry a loajality. Proto např. nemohou být podle Evropského soudu pro lidská práva zásadně z přezkumu vyloučeny spory obvykle pracovní právního charakteru jako spory o plat, odstupné či podobné nároky.

S ohledem na výše uvedené musí Nejvyšší správní soud konstatovat, že spor bývalého příslušníka Bezpečnostní informační služby o příspěvek za službu (resp. o jeho výši), byť jde o nárok spjatý se služebním poměrem příslušníka ozbrojeného sboru, který obecně vzato participuje na výkonu veřejné moci, nelze vyloučit z projednání před soudem, aniž by bylo dotčeno právo podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Jde totiž o spor, který zjevně uniká všem třem kritériím, která pro ospravedlnění vyluky ze záruk čl. 6 odst. 1 Úmluvy Evropský soud pro lidská práva v průběhu času vymezil – jde o spor zjevně majetkové povahy, jde o spor o nárok, který se týká již bývalého příslušníka ozbrojeného sboru, u něž již „zvlášť-

*ní pouto*“ bylo přetrženo, ba dokonce lze tvrdit, že spor o výši příspěvku za službu nemá pražádnou souvislost s výkonem státní moci. Nejvyšší správní soud proto konstatuje, že § 139 odst. 1 zákona o BIS odporuje čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

Konstatoval-li Nejvyšší správní soud, že ustanovení zákona, jehož bylo v posuzovaném případě použito, odporuje ustanovení mezinárodní smlouvy, která byla vyhlášena, k jejíž ratifikaci dal souhlas parlament a již je Česká republika vázána, musel řešit případné konsekvence tohoto nesouladu.

Podle čl. 10 Ústavy České republiky, ve znění ústavního zákona č. 395/2001 Sb., kterým se mění ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů, vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva. Podle čl. 95 odst. 1 Ústavy České republiky je pak soudce při rozhodování vázán zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu (tj. mezinárodní smlouvou podle čl. 10 Ústavy České republiky); je přitom oprávněn posoudit soulad jiného právního předpisu se zákonem nebo s takovou mezinárodní smlouvou. Podle odst. 2 téhož ustanovení platí, že dojde-li soud k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem, předloží věc Ústavnímu soudu.

Vycházejí z těchto relevantních ustanovení Ústavy České republiky, dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že v případě, kdy ustanovení zákona odporuje mezinárodní smlouvě vymezené v čl. 10 Ústavy České republiky, nikoliv však již ústavnímu pořádku České republiky, jehož legální definici podává čl. 112 odst. 1 Ústavy České republiky, je soud povinen na základě pokynu čl. 95 odst. 1 část věty před středníkem ve spojení s čl. 10 Ústavy České republiky příslušné ustanovení přednostně před zákonem aplikovat. Čl. 10 Ústavy České republiky, ve znění ústavního zákona č. 395/2001 Sb., upravuje totiž nejen obecný inkorporační režim mezinárodních smluv,

ale v návaznosti na tento průlom v nahlížení českého ústavního práva na mezinárodní právo řeší rovněž i otázky případných konfliktů mezi ustanoveními mezinárodních smluv a zákona. Nejvyšší správní soud poukazuje zejména na část ustanovení čl. 10 Ústavy České republiky za středníkem, které stanoví pravidlo aplikační přednosti mezinárodní smlouvy. Pravidlo aplikační přednosti má přitom podle Nejvyššího správního soudu absolutní působnost v tom smyslu, že důsledkem přednosti mezinárodních smluv je i vázanost soudce těmito smlouvami. Proto ústavní zákon č. 395/2001 Sb. ostatně revidoval i původní znění čl. 95 odst. 1, podle kterého byl soudce při rozhodování vázán pouze zákonem. Podle modifikované normy tohoto článku je nyní soudce při rozhodování vázán zákonem a mezinárodní smlouvou – z aplikační přednosti mezinárodní smlouvy ovšem plyne logická konsekvence v tom, že je oprávněn posoudit soulad zákona a mezinárodní smlouvy podle čl. 10 Ústavy České republiky a v případě zjištění obsahové neslučitelnosti neboli konfliktů mezi normou mezinárodní smlouvy a zákona dá soudce přednost ustanovení mezinárodní smlouvy před zákonem a aplikuje mezinárodní smlouvu namísto zákona, aniž by bylo třeba zákon rušit (to byl ostatně zcela explicitně vyjádřený úmysl ústavodárce – srov. důvodovou zprávu k návrhu cit. ústavního zákona, sněmovní tisk třetího volebního období č. 884/0, str. 4; obdobný závěr zaujala i doktrína, srov. např. Malenovský, J.: *Postavení mezinárodních smluv o lidských právech v českém právu po 1. červnu 2002*. Právník, č. 9, 2002, str. 926, či Kühn, Z., Kysela J.: *Aplikace mezinárodního práva po přijetí tzv. euronovely Ústavy ČR*. Právní rozhledy, 7/2002, str. 303 a 310). Nejvyšší správní soud sdílí přesvědčení, že soudce je povinen mezinárodní smlouvu aplikovat přímo, a nemůže tedy v pochybnostech přerušovat řízení a obracet se na Ústavní soud *per analogiam* čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky, ve znění ústavního zákona č. 395/2001 Sb., neboť by v takovém případě jednal *contra constitutionem*.

Výše naznačený závěr má zásadní význam především v případě bývalé kategorie mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách (ve smyslu čl. 10 Ústavy České republiky před zmíněnou novelou), do níž spadá i Evropská úmluva o lidských právech a její čl. 6. S ohledem na to, že zmíněná novela přeformulováním čl. 10 Ústavy České republiky zrušila dualitu v kategorizaci smluv na „lidskoprávní“ a „jiné“, povinnost soudce přímo aplikovat ustanovení mezinárodní smlouvy namísto zákona se vztahuje rovněž i na smlouvy mající lidskoprávní charakter, na rozdíl od dřívější úpravy, kdy soudy v uvedených případech věc předkládaly Ústavnímu soudu s návrhem na zrušení příslušného ustanovení zákona. Nejvyšší správní soud si je vědom, že Ústavní soud záhy po přijetí ústavního zákona č. 395/2002 Sb. v nálezu č. 403/2002 Sb. vyslovil pochybnosti nad právě vysloveným závěrem a dovedl, že nadále existuje kategorie mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách. Ústavní soud, s odkazem na nutnost zachovat „*dosaženou procedurální úroveň ochrany základních práv a svobod*“, se cítí povolán k přezkumu souladu obyčejných zákonů s takovými mezinárodními smlouvami, a to proto, že dovozuje, že pouze on zajistí skutečné derogační účinky takových smluv zrušením napadeného zákona. Nejvyšší správní soud však nemůže nevidět, že tento závěr Ústavní soud vyslovil *obiter dictum* bez jakékoliv souvislosti s případem, který v dané věci posuzoval, že tento závěr nebyl nijak podrobně odůvodněn a že v následující odborné diskusi byly pohříchu nečetné argumenty této výpovědi nad rámec věci podrobeny silné kritice. Za této situace Nejvyšší správní soud shledává nemožným, aby nerespektoval jasné znění ústavního pokynu.

Z výše uvedeného tedy pro posuzovanou věc vyplývá, že čl. 6 odst. 1 Úmluvy, který, jak bylo výše ukázáno, nebyl v případě sporu o příspěvek za službu podle zákona o BIS vyloučen, a proto jej měl Městský soud v Praze v souladu s čl. 10 Ústavy České republiky přednostně aplikovat před jemu odporujícím § 139 odst. 1 zákona o BIS a stěžovatelu za-

lobu meritorně přezkoumat. V takové aplikaci mu nic nebránilo, neboť čl. 6 odst. 1 Úmluvy je přímo aplikovatelný (má *self - executing* povahu, tj. umožňuje jasně identifikovat pravidla chování pro vnitrostátní subjekty, jimž je určen), a s ohledem na to, že podle ustálené judi-

katury správních soudů jsou věci týkající se služebního poměru věcmi projednatelnými ve správním soudnictví (tak především rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2003, čj. 6 As 29/2003-97), byla dána i pravomoc a příslušnost Městského soudu v Praze.

## 1352

### Daňové řízení: ručení společníka veřejné obchodní společnosti

k § 57 odst. 5 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (v textu též „daňový řád“, „d. ř.“<sup>\*)</sup>)

k § 86 obchodního zákoníku

**Společníci veřejné obchodní společnosti ručí za daňové nedoplatky ve stejném rozsahu jako společnost sama, tedy nejen za daň samotnou, ale i za příslušenství daně.**

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2007, čj. 1 Afs 101/2004-58)

**Prejudikatura:** srov. č. 182/2004 Sb. NSS a č. 1263/2007 Sb. NSS.

**Věc:** Stanislav J. proti Finančnímu ředitelství v Ústí nad Labem o příslušenství daně, o kasační stížnosti žalovaného.

Rozhodnutím Finančního úřadu v Lito-měřicích ze dne 26. 9. 2002 byl žalobce jako ručitel – společník veřejné obchodní společnosti – vyzván k zaplacení daňového nedoplatku veřejné obchodní společnosti podle § 57 odst. 5 daňového řádu.

Proti výzvě finančního úřadu podal žalobce odvolání. Žalovaný vydal dne 9. 6. 2003 rozhodnutí, kterým odvolání žalobce zamítl.

Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného správní žalobu u Krajského soudu v Ústí nad Labem. Krajský soud rozhodnutí žalovaného zrušil rozsudkem ze dne 16. 6. 2004.

Žalovaný (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu. První senát Nejvyššího správního soudu příslušný k rozhodnutí o kasační stížnosti věc usnesením čj. 1 Afs 101/2004-50 ze dne 17. 5. 2007 předložil rozšířenému senátu podle § 17 odst. 1 s. ř. s. Při předběžné poradě dospěl rozhodující tří-

členný senát k právnímu názoru, který byl odlišný od právního názoru vysloveného Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 21. 12. 2006, čj. 7 Afs 172/2005-54 ([www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)). Jednalo se o právní otázku rozsahu ručení společníka veřejné obchodní společnosti za daňové nedoplatky této společnosti, tedy o otázku, zda pojem „*daňový nedoplatek*“ uvedený v § 57 odst. 5 d. ř. zahrnuje též příslušenství daně. Sedmý senát vyjádřil v citovaném rozsudku právní názor, že podle § 57 odst. 5 d. ř. má ručitel povinnost uhradit za daňového dlužníka daňový nedoplatek, který nezahrnuje penále předepsané daňovému dlužníkovi, nýbrž pouze nedoplatek na dani. První senát naopak došel k závěru, že ručení společníka veřejné obchodní společnosti dle § 86 obchodního zákoníku a § 57 odst. 5 d. ř. se vztahuje nejen na samotnou daň nezaplacenou společností jako daňovým dlužníkem, ale též na její příslušenství.

<sup>\*) S účinností od 1. 6. 2006 bylo toto ustanovení změněno zákonem č. 230/2006 Sb.</sup>



V mezidobí Nejvyšší správní soud vydal rozsudek ze dne 25. 4. 2007, čj. 1 Afs 93/2006-48 (publikovaný pod č. 1263/2007 Sb. NSS), v němž byl vysloven názor, že ručení společníka veřejné obchodní společnosti se vztahuje nejen na samotnou daň nezaplacenou společností jako daňovým dlužníkem, ale též na její příslušenství. Odchýlení se od právního názoru uvedeného v rozsudku ze dne 21. 12. 2006, čj. 7 Afs 172/2005-54, bylo způsobeno neinformovaností prvního senátu o rozhodování obdobného případu sedmým senátem, a to v důsledku krátké časové prodlevy mezi písemným vyhotovením rozsudku 7 Afs 172/2005-54 a rozhodováním prvního senátu ve věci vedené pod sp. zn. 1 Afs 93/2006.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozhodl, že společníci veřejné obchodní společnosti ručí za daňové nedoplatky ve stejném rozsahu jako společnost sama, tedy nejen za daň samotnou, ale i za příslušenství daně.

### Z odůvodnění:

Rozšířený senát při svém rozhodování zohlednil skutečnost, že terminologie daňového řádu není zcela jednotná a důsledná. Pojem „*daňový nedoplatek*“ vyvolává řadu výkladových potíží (srov. Kaniová, L. – Schilerová, A.: *Správa daní – úplné znění zákona, komentář, judikatura*. Praha: ASPI, a. s., 2005, komentář k § 57, s. 306 a násl.). V § 62 odst. 1 d. ř. se mluví o evidenci „*daňových přeplatků a nedoplatků*“, přičemž zjevně do rozsahu tohoto pojmu spadá i příslušenství. V rubrice § 63 se „*daňové nedoplatky*“ a „*penále*“ naproti tomu rozlišují, avšak již v odst. 7 tohoto ustanovení se objevují „*daňové nedoplatky*“ ve významu, který zahrnuje jak nedoplatky na daní, tak nedoplatky na příslušenství. Podobně je tomu v rubrikách i textu ustanovení § 65, § 66, § 70 a § 73 d. ř. Pojem není vymezen ani v § 57 odst. 5, který ručiteli ukládá zaplatit „*daňový nedoplatek*“ bez bližší specifikace. Obsah pojmu je tak třeba pro účely konkrétní projednávané věci nalézt jednak s pomocí zvláštního zákona, který ručení v tomto případě zakládá (zde tedy obchodního zákoníku, který upravuje ručení společníka veřejné obchodní společnosti po

stránce hmotněprávní), jednak se zřetelem ke smyslu a obsahu institutu ručení společníka za společnost.

Hmotněprávní institut ručení upravují zvláštní (nejen daňové) zákony, a povinnosti, které ručители stanoví daňový řád, jsou již jen logickými důsledky ručení založeného hmotněprávní úpravou. Právní předpisy veřejného práva mohou upravit zvláště a odchýlně i instituty práva soukromého, sleduje-li taková odchylka legitimní účel a je-li i proporcionalní. Neučiní-li tak, pak je třeba s těmito instituty zacházet z hlediska jejich tradiční funkce, podstaty a smyslu, který mají v právu soukromém. Základem použití i výkladu je pak přirozené úprava nacházející se v jejich tradičním prostředí. Ručení je zajišťovacím instrumentem především závazkového práva a jako takové má i význam pro bezporuchové fungování těchto vztahů.

Obsah (a rozsah) ručitelského závazku nelze proto primárně odvozovat z § 57 odst. 1 d. ř., který se zmiňuje toliko o „*dani*“, nýbrž právě z úpravy v některém z oněch „*zvláštních zákonů*“, o nichž se toto ustanovení zmiňuje (ať už je to daňový zákon, nebo jiný předpis). Rozsah ručení společníka obchodní společnosti je určován především ustanoveními obchodního zákoníku. Podle jeho § 86, týkajícího se veřejné obchodní společnosti (srov. též § 93, § 106 odst. 2), „*společníci ručí za závazky společnosti veškerým svým majetkem společně a nerozdílně*“. „*Závazky společnosti*“ jsou veškeré povinnosti (nejčastěji platební), které má společnost vůči ostatním subjektům právních vztahů. Pojem není blíže vysvětlen; nelze však než dovodit, že se tím míní všechny závazky. Nerozlišuje se zde ani co do jejich právního titulu, ani co do jejich rozsahu. Absence odůvodněné zvláštní odchýlné právní úpravy ručení tedy v souladu s výše uvedeným dovoluje učinit závěr, že ručení společníka se vztahuje jak na závazky soukromoprávní, tak na závazky z titulu veřejnoprávní povinnosti, a jak na jistinu či částku původně dlužnou, tak i na příslušenství.

Úprava daňového ručení na sebe bere v různých zvláštních zákonech různou podobu. V zákoně o spotřebních daních (a to jak

v již zrušeném zákoně č. 587/1992 Sb., tak v nyní účinném zákoně č. 353/2003 Sb.) se výslovně říká, že ručitel je povinen uhradit dlužnou daň „*včetně penále*“, resp. „*včetně příslušenství*“ [srov. § 40b odst. 2 zákona č. 587/1992 Sb.; § 20 odst. 21 písm. c), § 21 odst. 3, 6 a § 21a odst. 5 zákona č. 353/2003 Sb.]; o výkladu zde tedy není sporu.

V zákoně ČNR č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, se naproti tomu rozsah ručení blíže nespécifikuje. Zákon č. 357/1992 Sb. stanoví pouze tolik, že poplatníkem daně darovací je nabyvatel a ručitelem je dárce (§ 5 odst. 1), popř. že poplatníkem daně z převodu nemovitostí je převodce (prodávající) a nabyvatel je v tomto případě ručitelem [§ 8 odst. 1 písm. a)]. To, že ručitel za daň darovací či daň z převodu nemovitostí ručí pouze za daň, nelze tedy dovozovat pouze na základě gramatického výkladu z toho, že v první části citovaných vět se objevuje slovo „*daň*“. Takový výklad není spolehlivý. Výklad proto musí vycházet ze smyslu ručení v tomto případě. Daní darovací i daní z převodu nemovitostí je zdaňován právní úkon; nabyvatel daru či nabyvatel kupované nemovitosti jsou ručiteli proto, že byli, stejně jako dárce či převodce, účastníky či adresáty úkonu a měli z něj prospěch. Rozhodně však v tomto případě ručení nemá sloužit k jakémusi „*trestání*“ nabyvatelů za to, že obdarovaný či převodce daň nezaplátili. Je zcela beze smyslu, a bylo by to i nespravedlivé, aby s prodlužujícím se prodlením dárce či převodce rostla ve formě penále (nebo dnes ve formě úroku z prodlení) i daňová povinnost, která pak dopadne na ručitele. Ve vztahu k dani darovací či dani z převodu nemovitostí jsou totiž zpravidla daňový dlužník a ručitel osoby nijak nepropojené, leckdy s odlišnými ekonomickými zájmy, a ručitel nemá zpravidla účinné právní prostředky, jimiž by přiměl dlužníka k plnění jeho zákonných povinností. Není tedy pochyb o tom, že ručitel podle zákona č. 357/1992 Sb. ručí pouze za daň, přičemž tento závěr není podložen výkladem jazykovým, nýbrž výkladem teleologickým.

Tento způsob výkladu se nabízí i v projednávané věci. Závěr, podle něž nejsou „závaz-

ky“ společnosti omezeny jen na částky dlužné v době vzniku dluhu, ale i na příslušenství původně dlužné částky, je totiž podpořen i smyslem a účelem ručení společníka za společnost, zejména pak za společnost osobní. Ve veřejné obchodní společnosti je každý ze společníků (a zároveň i ručitelů) statutárním orgánem společnosti daňového dlužníka (§ 85 odst. 1 obchodního zákoníku). Případná jiná úprava ve společenské smlouvě pramení opět z rozhodnutí všech společníků (§ 79 odst. 1 obchodního zákoníku). Vůle daňového dlužníka (včetně jeho vůle k placení daní) se utváří z vůlí jeho ručitelů; jen ručitelé a nikdo jiný tak mají vliv na to, zda bude dlužník řádně a včas plnit své daňové povinnosti (tedy zda uhradí nejen daň, ale i její příslušenství). Ručitel – společník veřejné obchodní společnosti není ručitelem onoho trpného typu, jaký nacházíme u daně darovací a daně z převodu nemovitostí. Naopak, je plně v jeho rukách, zda daňový dlužník (společnost) splní svou povinnost a zda jeho vlastní ručitelství vůbec bude aktivován. Může-li ručitel (resp. více ručitelů, je-li tu více společníků) zabránit tomu, aby nedoplatek společnosti daňového dlužníka narůstal a s každým dnem se zvyšoval o dlužné penále (resp. nyní úrok z prodlení), a neučiní tak, jde to jen k jeho tíži. Je pak logické, že v důsledku této nečinnosti ponese povinnosthradit nejen daň, ale i její příslušenství.

Naopak právní názor vyjádřený sedmým senátem ve výše citovaném rozsudku, že pojem „*daňový nedoplatek*“ je nutné vykládat pouze jako nedoplatek na dani samotné a že tento pojem nezahrnuje nedoplatek na příslušenství daně, by vedl k absurdním závěrům. Podle § 73 d. ř., pokud daňový dlužník nezaplatí daňový nedoplatek ani na výzvu správce daně k zaplacení v dodatečně lhůtě (a výjimečně i bez výzvy), přistoupí správce daně k vymáhání daňového nedoplatku. Protože § 73 d. ř. nikde výslovně nehovoří o vymáhání nedoplatku na příslušenství daně, nebylo by ovšem vůbec možné nedoplatek na příslušenství daně od daňového dlužníka vymáhat. V případě takového výkladu by institut příslušenství daně ztratil jakýkoliv smysl.

Z uvedených důvodů dospěl rozšířený senát k závěru shodnému s názorem již dříve Nejvyšším správním soudem vysloveným v rozsudku ze dne 25. 4. 2007, čj. 1 Afs 93/2006-48, tedy že ručení společníka veřejné obchodní

společnosti (§ 86 obchodního zákoníku, § 57 odst. 5 d. ř., ve znění před novelou provedenou zákonem č. 230/2006 Sb.) se vztahuje nejen na samotnou daň nezaplacenou společností jako daňovým dlužníkem, ale též na její příslušenství.

## 1353

### Daňové řízení: neomezená a omezená plná moc

k § 10 odst. 3, § 17 odst. 7 a § 31 odst. 8 písm. b) zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (v textu též „daňový řád“, „d. ř.“)

**Vymezi-li daňový subjekt v daňovém řízení rozsah zmocnění zvoleného zástupce „zastupováním ve věci platebního výměru na daň z přidané hodnoty“ označeného dále konkrétními údaji o názvu správce daně, datu vydání platebního výměru, číslu jednacím a demonstrativním výčtem předpokládaných úkonů, jde o neomezenou plnou moc (§ 10 odst. 3 poslední věta zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků).**

**Pokud správce daně přesto v takovém případě bez dalších vlastních zjištění ve smyslu § 31 odst. 8 písm. b) citovaného zákona považuje plnou moc za omezenou a doručuje své rozhodnutí dle § 17 odst. 7 téhož zákona jak daňovému subjektu (zde jako příjemci), tak i jeho zástupci, nemůže být k újmě daňového subjektu, podá-li proti tomuto rozhodnutí žalobu ve lhůtě odvozené od okamžiku, kdy mu bylo toto rozhodnutí doručeno.**

*(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 6. 2007, čj. 1 Afs 39/2006-79)*

**Prejudikatura:** nález Ústavního soudu č. 15/2003 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 433/01), č. 574/2005 Sb. NSS.

**Věc:** Společnost s ručením omezeným S. proti Finančnímu ředitelství v Ústí nad Labem o daň z přidané hodnoty, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalovaný svými rozhodnutími ze dne 13. 5. 2005 zamítl odvolání žalobkyně proti rozhodnutím Finančního úřadu v Jablonci nad Nisou ze dne 17. 6. 2003 a ze dne 19. 11. 2004 týkajícím se dodatečného vyměření daně z přidané hodnoty.

Uvedená rozhodnutí žalovaného napadla žalobkyně žalobami, které Krajský soud v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci, svým usnesením ze dne 3. 1. 2006 odmítl. Toto usnesení zdůvodnil zejména tím, že všechna napadená rozhodnutí byla žalobkyni doručena dne 2. 6. 2005, avšak již dne 18. 5. 2005 byla doručena jejímu zástupci JUDr. Ing. Vladimíru N. Žalobkyně tomuto zástupci udělila dne 2. 7. 2003 plné moci k zastupování ve věcech jed-

notlivých platebních výměrů na daň z přidané hodnoty Finančního úřadu v Jablonci nad Nisou. Každá z těchto plných mocí byla formulována tak, že zástupce zmocňovala zastupovat žalobkyni ve věcech příslušného platebního výměru a vykonávat všechny právní úkony, které žalobkyni přísluší a s tím souvisí, zejména podávat žádosti, odvolání, přijímat písemnosti, jednat s pracovníky správce daně. Krajský soud dospěl i s odkazem na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2005, čj. 7 Afs 10/2005-86 (č. 574/2005 Sb. NSS), k závěru, že výše uvedené plné moci byly neomezené ve smyslu § 10 odst. 3 d. ř. Žalovaný byl tedy povinen v souladu s § 17 odst. 7 d. ř. doručit svá rozhodnutí pouze zá-

stupci žalobkyně; ode dne doručení tomuto zástupci pak počala běžet dvouměsíční lhůta k podání žalob, která skončila dne 18. 7. 2005. Žaloby byly proto podány opožděně a krajský soud je postupem podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. odmítl.

Proti tomuto usnesení brojila žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížností, ve které zejména uvedla, že v § 10 odst. 3 d. ř. je konstruována právní fikce neomezené plné moci; současně podle § 31 odst. 8 písm. b) téhož zákona správce daně prokazuje existenci skutečností rozhodných pro užití právní domněnky nebo právní fikce. Správce daně tedy pro užití právní fikce neomezené plné moci prokazuje absenci rozsahu zmocnění nebo nepřesného zmocnění, resp. má-li správce daně v úmyslu použít právní fikci neomezené plné moci, je povinen prokázat, že existují skutečnosti uvedené ve větě poslední citovaného § 10 odst. 3 d. ř., tedy že plná moc je rozsahem bezobsažná nebo nepřesná. Vzhledem k tomu, že správce daně tyto skutečnosti neprokazoval, právní fikce neomezené plné moci v daňovém řízení nebyla užitá, a příslušné plné moci proto nebyly neomezené. Pokud správce daně neužil právní fikci neomezené plné moci, nemůže soud bez provedení dokazování vyřešit otázku právní fikce neomezené plné moci a dospět k závěru, že mělo být doručováno pouze zástupci. Soud proto v napadeném rozhodnutí dospěl k nesprávnému závěru, že předmětné plné moci jsou neomezené, a to navíc bez jednání a provedení dokazování, přestože podle daňového řádu musí být existence skutečností rozhodných pro užití právní fikce prokázána správcem daně a v tomto případě se tak nestalo. Jak stěžovatelka dále konstatuje, lhůta pro podání žaloby tak byla zachována. Dále stěžovatelka odkázala i na § 10 odst. 1 d. ř., podle kterého může správce daně ustanovit fyzické osobě zástupce pro daňové řízení, který je nepochybně co do rozsahu zastoupení ve stejné pozici, jako by byl opatrovník ustanovený soudem; takový zástupce tedy zastupuje daňový subjekt (fyzickou osobu) bez ohledu na konkrétní (určité) daňové řízení. Podle stěžovatelky se spojení

„pro daňové řízení“ uvedené v § 10 odst. 1 d. ř. obsahově shoduje se stejným slovním spojením obsaženým v § 10 odst. 3 téhož zákona, tedy že se nejedná o konkrétní (určité) daňové řízení, ale jedná se o daňové řízení ve smyslu legislativní zkratky uvedené v § 2 odst. 1 d. ř., tedy řízení o daních, přičemž pojem daně je uveden v § 1 odst. 1 citovaného zákona. Skutečnost, že správce daně prokazuje existenci skutečností rozhodných pro užití neomezené plné moci, tak znamená, že zástupce zastupuje ve všem, co je předmětem daňového řízení.

Ve svém vyjádření ke kasační stížnosti žalovaný pouze odkázal na svá výše uvedená rozhodnutí a na svoje vyjádření k žalobě. Připomněl dále, že krajský soud posoudil plnou moc jako neomezenou, a to v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu, a v tomto duchu také pokračoval v dalším řízení.

První senát Nejvyššího správního soudu, jemuž byla věc v souladu s rozvrhem práce přidělena, dospěl při předběžném posouzení věci k závěru, že postup krajského soudu nebyl v souladu se zákonem. Podle názoru prvního senátu totiž předmětnou plnou moc není možné posoudit jako neomezenou, jestliže je koncipována pro právní úkony související s určitým platebním výměrem. Tento závěr je zejména podpořen skutečností, že institut plné moci je v daňovém řádu koncipován odlišně od tradičně chápané plné moci podle jiných předpisů, např. občanského soudního řádu; zatímco daňový řád požaduje v případě omezené plné moci přesné definování jejího rozsahu, občanský soudní řád v případě jiné než tzv. procesní plné moci požaduje uvedení příslušných úkonů, na něž má být plná moc omezena. Proto může být rozsah omezené plné moci dle daňového řádu vymezen i jiným způsobem než výslovným uvedením právních úkonů, k nimž je zmocněnec zmocněn, např. vztážením takové plné moci k určitému platebnímu výměru. Jak ovšem první senát zjistil, výše uvedený právní názor, o který hodlal své rozhodnutí opřít, je v rozporu s právním názorem vysloveným sedmým senátem zdejšího soudu. Tento senát totiž ve svém rozsudku ze dne 24. 2. 2005, čj. 7 Afs 10/2005-86 (č. 574/2005 Sb. NSS), mimo jiné

vedl, že pod omezenou plnou mocí lze chápat pouze takovou plnou moc, která má vymezený rozsah zmocnění, tj. musí v ní být přesně specifikovány úkony, které je zmocněnec oprávněn vykonat, tedy např. nahlédnout do spisu, sepsat odvolání apod. Jestliže je však rozsah plné moci vymezen tak, že zástupce je zmocněn ve věci daňového řízení ohledně určitých platebních výměrů, je nutné takovou plnou moc posuzovat jako neomezenou, na jejímž základě může zmocněnec v konkrétním daňovém řízení konat veškeré úkony. S tímto uvedeným názorem se první senát neztotožnil.

První senát však nebyl bez dalšího oprávněn zaujmout odlišný právní názor odchylovící se od dosavadní rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu (představované citovaným rozhodnutím sedmého senátu), a proto svým usnesením ze dne 11. 4. 2007, čj. 1 Afs 39/2006-65, předložil věc (spornou právní otázku) v souladu s § 17 odst. 1 zákona s. ř. s. k projednání a rozhodnutí rozšířenému senátu.

Rozšířený senát rozhodl, že vymezí-li daňový subjekt v daňovém řízení rozsah zmocnění zvoleného zástupce „*zastupováním ve věci platebního výměru na daň z přidané hodnoty*“ označeného dále konkrétními údaji o názvu správce daně, datu vydání platebního výměru, číslu jednacím a demonstrativním výčtem předpokládaných úkonů, jde o neomezenou plnou moc (§ 10 odst. 3 poslední věta d. ř.). Pokud správce daně přesto v takovém případě bez dalších vlastních zjištění ve smyslu § 31 odst. 8 písm. b) citovaného zákona považuje plnou moc za omezenou a doručuje své rozhodnutí dle § 17 odst. 7 téhož zákona jak daňovému subjektu (zde jako příjemci), tak i jeho zástupci, nemůže být k újmě daňovému subjektu, podá-li proti tomuto rozhodnutí žalobu ve lhůtě odvozené od okamžiku, kdy mu bylo toto rozhodnutí doručeno. Rozšířený senát věc vrátil k projednání a rozhodnutí prvnímu senátu, který o ní rozhodne v souladu s vysloveným právním názorem.

### Z odůvodnění:

Rozšířený senát musel nejprve uvážit, zda se v projednávané věci skutečně jednalo

o omezenou nebo neomezenou plnou moc. Podle názoru prvního senátu totiž v dané věci postupoval krajský soud chybně, když předmětnou plnou moc posoudil jako neomezenou; první senát v té souvislosti zejména připomněl důsledek, který daná skutečnost měla, tedy že příslušné rozhodnutí mělo být doručováno pouze zástupci stěžovatelky, a tudíž krajský soud pohlížel na žalobu jako na opožděnou.

V tomto ohledu nicméně rozšířený senát nepovažuje za nezbytné setrvat na vzájemném posuzování omezenosti či neomezenosti předmětné plné moci v úzké souvislosti s rozhodnutím krajského soudu o odmítnutí žaloby (doručení rozhodnutí stěžovatelce a běh lhůty pro podání žaloby). Oba nastíněné výkladové problémy, tedy zda se v projednávané věci jedná o (ne)omezenou plnou moc na straně jedné, a zda byl postup krajského soudu v této věci (odmítnutí žaloby) správný, je vhodnější posoudit samostatně.

Plná moc ve světle shora citovaných ustanovení daňového řádu může být v zásadě dvojího charakteru: buď je omezená, tedy taková, kdy je přesně určen její rozsah, nebo neomezená, zjednodušeně řečeno ve všech ostatních případech. Pro posouzení omezenosti plné moci je tak i na základě citovaného ustanovení daňového řádu v první řadě určující skutečnost, zda je nějakým způsobem vymezen její rozsah. Otázkou vymezení rozdílů mezi omezenou a neomezenou plnou mocí se pak ve své rozhodovací činnosti věnoval též Ústavní soud. Ve svém v tomto ohledu zřejmě nejdůležitějším nálezu (na který ostatně odkázal jak sedmý senát ve svém rozsudku, tak i první senát v usnesení o předložení věci rozšířenému senátu) ze dne 30. 1. 2003, sp. zn. I. ÚS 433/01 (č. 15/2003 Sb. ÚS), Ústavní soud zejména konstatoval, že „*právní teorie i praxe rozlišují různé druhy plné moci, resp. obsahu a rozsahu zástupcová oprávnění, podle různých kritérií. Jde např. o všeobecnou (generální) plnou moc, která opravňuje zmocněnce ke všem právním úkonům, nebo zvláštní (speciální) plnou moc omezující se pouze na některé právní úkony, popř. některý druh právních úkonů či pouze jedi-*

*ny právní úkon. Kromě případů, kdy zákon výslovně požaduje speciální plnou moc k určitému právnímu úkonu (např. k odmítnutí dědictví), je věcí zmocnitele, zda ke každému právnímu úkonu, jenž má být učiněn v jeho zastoupení, vystaví zmocněnci zvláštní plnou moc, či zda mu udělí všeobecnou plnou moc. Každý druh plné moci může být omezený nebo neomezený. Podle neomezené plné moci může zmocněnec provést příslušné právní úkony podle svého volného uvážení, zachováváje povinnosti zmocněnce, v omezené plné moci má dány směrnice, jak má postupovat. V každém případě musí být z plné moci zřejmý rozsah oprávnění zmocněnce; rozhodující je proto obsah plné moci a omezení daná inter partes nemají vůči třetím osobám žádnou právní relevanci“.* Na základě shora uvedeného nálezu lze tedy ještě hovořit o dalším významném kritériu pro hodnocení omezenosti či neomezenosti plné moci v podobě existence či neexistence směrnic, kterými by se měl zástupce řídit.

V dané věci proto bylo třeba také nejdříve posoudit, zda v předmětné plné moci byly, slovy citovaného nálezu Ústavního soudu, zástupci „dány směrnice, jak má postupovat“. Daňový řád přitom v této souvislosti nestanoví, jakou konkrétní formu či podobu mají takové „směrnice“ či stanovení rozsahu mít, tedy zda má jít o vymezení prostřednictvím vyjmenování jednotlivých úkonů, ke kterým je zmocněnec oprávněn, či zda lze rozsah dostatečně přesně vymezit např. časově, místně či instancně apod. V projednávané věci stěžovatelka udělila svému zástupci dne 2. 7. 2003 plné moci k zastupování ve věcech jednotlivých platebních výměrů v reprodukční části tohoto rozhodnutí blíže označených na daň z přidané hodnoty Finančního úřadu v Jablonci nad Nisou. Každá z uvedených plných mocí byla formulována tak, že zástupce zmocňovala zastupovat stěžovatelku ve věcech příslušného platebního výměru a vykonávat všechny právní úkony, které stěžovatelce „přísluší a s tím souvisí, zejména aby podával žádosti, odvolání, přijímal písemnosti, jednal s pracovníky správce daně“. Z takto formulovaných plných mocí nicméně

skutečně není zřejmé, že by obsahovaly nějaké konkrétní směrnice (příkazy), jak má zástupce stěžovatelky postupovat. Shora již citovaný § 10 odst. 3 d. ř. přitom poměrně striktně stanoví, že není-li rozsah plné moci vymezen nebo není-li vymezen přesně, jedná se o plnou moc pro daňové řízení neomezenou.

Při aplikaci citovaného ustanovení na projednávanou věc pak nelze dojít k jinému závěru, než že zástupce stěžovatelky byl pověřen pro zastupování v daňovém řízení neomezeně. Omezená plná moc totiž skutečně musí obsahovat všechny přesně specifikované úkony, které je zmocněnec oprávněn vykonávat. Jak je ze shora citovaných plných mocí udělených stěžovatelkou zřejmé, byly úkony, k nimž byl zmocněnec podle těchto plných mocí oprávněn, vymezeny jen ve velmi obecné rovině a navíc prostřednictvím demonstrativního výčtu. Rozšířený senát je ovšem v tomto ohledu přesvědčen, že přesné vymezení rozsahu zmocnění ve smyslu § 10 odst. 3 d. ř. se s použitím metody demonstrativního výčtu úkonů, ke kterým byl zástupce stěžovatelky zmocněn, v žádném případě nesuslučuje. Takový náhled na citované ustanovení daňového řádu přitom rozhodně nelze považovat za užití „prostého gramatického výkladu“ ve smyslu již ustálené judikatury Ústavního soudu; nevyvratitelná domněnka stanovená v § 10 odst. 3 d. ř. totiž jiný (než rozšířeným senátem použitý) výklad nepřipouští.

Vzhledem k tomu, že v projednávané věci předmětné plné moci neobsahovaly ani konkrétní směrnice (příkazy), kterými by byl zástupce stěžovatelky vázán, ani přesné vymezení rozsahu zmocnění zástupce ve smyslu § 10 odst. 3 d. ř., je proto ve světle uvedených úvah třeba považovat dané plné moci za neomezené. Rozšířený senát tedy nedal za pravdu argumentaci prvního senátu a přiklonil se k právnímu názoru vyslovenému v rozhodnutí sedmého senátu; jinak řečeno pro to, aby byla plná moc podle daňového řádu omezená, byt tuto podmínku daňový řád nijak výslovně nevymezuje, musí v ní být uvedeny pokyny od zmocnitele, jak má být taková plná moc vykonávána, a musí být přesně vymezen její rozsah.

Vymezi-li proto daňový subjekt v daňovém řízení rozsah zmocnění zvoleného zástupce pouze zastupováním ve věci platebního výměru na daň z přidané hodnoty označeného dále konkrétními údaji o názvu správce daně, datu vydání platebního výměru, číslu jednacím a demonstrativním výčtem předpokládaných úkonů, jedná se na půdorysu právní úpravy této daně, kde zdaňovacím obdobím je kalendářní měsíc, o dostatečně vymezené samostatné řízení, a tedy o neomezenou plnou moc.

V druhé části výše naznačeného právního problému, tedy zda postupoval krajský soud správně, když v projednávané věci žalobu stěžovatelky proti rozhodnutí žalovaného jako opožděnou odmítl, nicméně rozšířený senát nemohl dát za pravdu sedmému senátu v tom ohledu, že *„dle ustanovení § 17 odst. 7 zákona o správě daní a poplatků je právně účinným pouze doručení zástupci stěžovatele. Důvody, pro které správní orgán doručoval i stěžovateli, jsou pro spornou otázku nevýznamné. Skutečnost, že žaloba byla odmítnuta, je možno připsat pouze na vrub stěžovatelů, neboť to byl on, kdo k jejímu podání zmeškal lhůtu“*. Takový výklad citovaného ustanovení daňového řádu nepovažuje rozšířený senát za správný.

V této souvislosti je nutno považovat za zcela zásadní zejména tu skutečnost, že jako neomezenou posoudil předmětnou plnou moc až krajský soud v řízení o žalobách proti rozhodnutím žalovaného (na základě tohoto posouzení ostatně také krajský soud žaloby odmítl). Žalovaný totiž žalobou napadená rozhodnutí doručoval jak stěžovatelce, tak i jejímu zástupci, a díky tomuto postupu podle § 17 odst. 7 věty druhé d. ř. tak nepochybně stěžovatelka mohla nabýt dojmu, že daná plná moc je plnou mocí omezenou. Ačkoliv v obecné rovině pochopitelně nelze odmítnout tvrzení, že v případě zastoupení účastníka řízení zástupcem s neomezenou plnou mocí je nutno posuzovat lhůtu pro podání žaloby (§ 72 odst. 1 s. ř. s.) v návaznosti na doručení napadeného rozhodnutí zástupci účastníka (a nikoliv tedy účastníku samotnému), svědčí konkrétní skutkové okolnosti v pro-

jednávané věci spíše opačnému závěru, než který zaujal krajský soud a v obdobné právní věci též sedmý senát Nejvyššího správního soudu.

Shora nastíněná aplikace příslušných ustanovení daňového řádu by totiž představovala toliko formální aplikaci práva v neprospěch účastníků řízení; lze přitom mít důvodné pochyby o souladu takového postupu zejména s právem na soudní a jinou právní ochranu ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Nejvyšší správní soud v tomto ohledu považuje také za vhodné odkázat i na náleze Ústavního soudu ze dne 6. 11. 2003, sp. zn. IV. ÚS 239/03 (č. 129/2003 Sb. ÚS), ve kterém Ústavní soud mimo jiné v souvislosti s posuzováním plných mocí udělených v daňovém řízení poznamenal, že *„byla-li v daňovém řízení udělena plná moc pouze pro zastupování v odvolacím řízení, nelze ji považovat za plnou moc udělenou pro celé řízení ve smyslu ustanovení § 17 odst. 7 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků. Nesprávná interpretace tohoto ustanovení obecným soudem vedoucí k chybné aplikaci ustanovení § 250b odst. 1 o. s. ř., a tím k následnému zastavení řízení, představuje odepření práva na přístup k soudu v rozporu s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.“* Závěr uvedený v citovaném nálezu je podle rozšířeného senátu nepochybně možno použít jako podpůrný argument i v projednávané věci, byť zde samozřejmě nedošlo k chybné interpretaci předmětného ustanovení daňového řádu krajským soudem.

Interpretace sporných výkladových otázek vyvstávajících z jednotlivých ustanovení právních (procesních) předpisů v neprospěch účastníků řízení se pak přičítá nejen výše uvedenému principu obsaženému v čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, ale je též v rozporu i s již ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu. Z rozhodnutí zdejšího soudu ze dne 14. 7. 2005, čj. 2 As 49/2004-83 ([www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)), se tak mimo jiné například podává, že *„poplatníku nemůže být přičítána k tíži nedostatečnost, nejasnost, nevhodnost či jiná nedokonalost právní úpravy“*.

Závěrem je tak možné konstatovat, že pokud správce daně v projednávané věci ne-

omezenou plnou moc bez dalších vlastních zjištění ve smyslu § 31 odst. 8 písm. b) d. ř. považoval za plnou moc omezenou a doručoval svoje rozhodnutí dle § 17 odst. 7 téhož zákona jak stěžovatelce (zde jako příjemci), tak i jejímu zástupci, nemůže být v dané věci k újmě stěžovatelky, podá-li proti tomuto rozhodnutí žalobu ve lhůtě odvozené od okamžiku, kdy jí bylo uvedené rozhodnutí žalovaného doručeno. Lhůta pro podání žaloby v takovém případě zůstane zachována. Nelze totiž v žádném případě přičítat omyl správce

daně (tedy že rozhodnutí zaslal jak stěžovatelce, tak i zástupci stěžovatelky) k tíži samotné stěžovatelky; takový postup by byl zcela nepochybně v hrubém rozporu s výše uvedenými ústavními principy a zásadami. Rozšířený senát navíc v této souvislosti upozorňuje také na to, že podobný právní závěr v mezidobí již zaujal i osmý senát Nejvyššího správního soudu ve svém rozsudku ze dne 19. 4. 2007, čj. 8 Afs 160/2005-99 ([www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)), přičemž ovšem neshledal nesoulad svého názoru s citovaným rozsudkem sedmého senátu.

## 1354

### Daňové řízení: počítání lhůt

k § 14 odst. 6 a 7 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.“)

**Pravidla pro počítání lhůt stanovená v § 14 odst. 6 a 7 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, se použijí pro počítání lhůt hmotněprávních i procesních. Den, kdy došlo ke skutečnosti určující počátek běhu lhůty, se do běhu lhůty nezapočítává.**

(Podle rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 1. 11. 2006, čj. 15 Ca 191/2006-31)<sup>\*)</sup>

**Věc:** MUDr. Jindřiška M. proti Finančnímu úřadu v Litoměřicích o ochranu před nezákonným zásahem.

Žalobkyně podala u Krajského soudu v Ústí nad Labem žalobu, ve které se domáhala vyslovení zákazu žalovanému pokračovat u ní v kontrole daně z příjmů fyzických osob za rok 2002, zahájené dne 7. 2. 2006. V žalobě namítla nezákonnost uvedené daňové kontroly, která spočívá v jejím zahájení přes uplynutí prekluzivní lhůty pro vyměření a doměření daně z příjmů fyzických osob za zdaňovací období roku 2002 dnem 31. 12. 2005. Podle § 47 odst. 1 d. ř. nelze totiž daň vyměřit ani doměřit či přiznat nárok na daňový odpočet po uplynutí tří let od konce zdaňovacího období, v němž vznikla povinnost podat daňové přiznání nebo hlášení nebo v němž vznikla daňová povinnost, aniž by zde současně byla povinnost daňové přiznání nebo hlášení podat. Žalobkyně uvádí, že prekluzivní lhůta je lhůtou hmotněprávní, stejně

tak, jako jsou hmotněprávní zdaňovací období a daňová povinnost. Povinnost podat daňové přiznání vzniká okamžikem dosažení zákonem stanoveného příjmu, tedy u daně z příjmů fyzických osob nejdříve prvním, nejpozději posledním dnem kalendářního roku. To vyplývá i z § 40 odst. 4 d. ř., neboť povinnost podat daňové přiznání vzniká ve zdaňovacím období, nikoliv po jeho uplynutí. Žalobkyni tedy vznikla povinnost podat daňové přiznání za zdaňovací období roku 2002 právě v tomto roce. Prekluzivní tříletá lhůta uvedená v § 47 odst. 1 daňového řádu tak začala běžet od 31. 12. 2002 a uběhla dne 31. 12. 2005. Vzhledem k tomu, že žalovaný zahájil daňovou kontrolu až dne 7. 2. 2006, tedy po jejím uplynutí, právo daň z příjmů fyzických osob za rok 2002 vyměřit nebo doměřit zaniklo. Kontrola prováděná žalovaným u ža-

<sup>\*) Kasační stížnost žalobkyně proti tomuto rozsudku byla Nejvyšším správním soudem zamítnuta rozsudkem ze dne 25. 4. 2007, čj. 9 Ans 1/2007 (dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)).</sup>



lobkyně je tak v rozporu s § 16 odst. 1 a § 47 odst. 1 d. ř.

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě uvedl, že žalobkyni vznikla povinnost podat daňové přiznání za zdaňovací období roku 2002 nejpozději do 31. 3. 2003, takže prekluzivní lhůta pro vyměření a doměření daně počala běžet od 31. 12. 2003 a uplynula by dnem 31. 12. 2006. Zdaňovacím obdobím u daně z příjmů je totiž kalendářní rok a v jeho průběhu dochází ke vzniku skutečností, z nichž se pak vypočítá po jeho uplynutí i vznik daňové povinnosti. Povinnost podat daňové přiznání za toto zdaňovací období ovšem vzniká až ve zdaňovacím období následujícím, to je logicky po uplynutí zdaňovacího období, za které má být daň z příjmů vyměřena správcem daně. Ustanovení § 47 odst. 1 d. ř. upravuje tříletou prekluzivní lhůtu pro vyměření daně a její počátek se vztahuje ke konci zdaňovacího období, v němž vznikla povinnost podat daňové přiznání.

Žalobkyně ve své replice uvedla, že žalovaný se zabývá stránkou technickou, tedy jakým způsobem a v jakých lhůtách je povinnost podat daňové přiznání, nikoliv kdy tato povinnost právně vzniká. Daňové právo je přitom založeno na hmotněprávní povinnosti, to je povinnosti podat daňové přiznání a daň zaplatit. S povinností první není vždy spojena povinnost druhá a naopak. Na to pamatuje § 47 d. ř., když počátek běhu prekluzivní lhůty odvozuje od vzniku povinnosti podat daňové přiznání za zdaňovací období nebo od povinnosti platit daň. Hmotněprávní ustanovení § 386 zákona ČNR č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů (dále jen „zákon č. 586/1992 Sb.“), je důležité pro stanovení počátku běhu prekluzivní lhůty. Odpovídá totiž na otázku, kdy vzniká povinnost podat daňové přiznání, přičemž takový vznik je spojován s dosažením zákonem stanoveného předmětu daně. Toto ustanovení by bylo nadbytečné, pokud by neobsahovalo „osvobozující limit“. Žalobní tvrzení jsou o povinnosti podat daňové přiznání jako povinnosti hmotněprávní, která nemůže vzniknout v jiném než zdaňovacím období, neboť pouze s ním je spojován předmět daně. Povinnost podat daňové přiznání tak v nyní

projednávané věci vznikla dosažením zákonem stanoveného příjmu.

Žalovaný při jednání uvedl, že názor žalobkyně je v rozporu s logikou a právním myšlením, protože prekluzivní lhůta by začala běžet dřív, než by správce daně mohl učinit úkon. Proto je správný výklad, podle něhož lhůta běží až po podání daňového přiznání, to je v době, kdy správce daně již může učinit úkon, bez něhož by jinak prekluzivní lhůta uplynula.

Krajský soud v Ústí nad Labem žalobu zamítl.

### Z odůvodnění:

(...) Pokud daňový řád nebo zvláštní zákon nestanoví jinak, nelze daň vyměřit ani doměřit či přiznat nárok na daňový odpočet po uplynutí tří let od konce zdaňovacího období, v němž vznikla povinnost podat daňové přiznání nebo hlášení nebo v němž vznikla daňová povinnost, aniž by zde současně byla povinnost daňové přiznání nebo hlášení podat. Byl-li před uplynutím této lhůty učiněn úkon směřující k vyměření daně nebo jejímu dodatečnému stanovení, běží tříletá lhůta znovu od konce roku, v němž byl daňový subjekt o tomto úkonu zpraven. Vyměřit a doměřit daň však lze nejpozději do deseti let od konce zdaňovacího období, v němž vznikla povinnost podat daňové přiznání nebo hlášení, nebo v němž vznikla daňová povinnost, aniž by zde byla současně povinnost daňové přiznání nebo hlášení podat (§ 47 odst. 1 a 2 d. ř.).

Z tohoto zákonného ustanovení tedy nepochybně vyplývá, že úkon směřující k vyměření daně nebo jejímu dodatečnému stanovení se stává perfektním teprve v okamžiku, kdy dojde do dispozice daňového subjektu, který je jeho adresátem. K tomu, aby bylo právo na vyměření či doměření daně včas uplatněno a nedošlo k jeho prekluzi, tedy nestačí, aby písemnost obsahující uvedený úkon byla s určením pro daňový subjekt předána příslušnému orgánu k přepravě. Lze tedy souhlasit s žalobkyní, že tříletá prekluzivní lhůta pro vyměření daně, její doměření nebo přiznání nároku na daňový odpočet, která je zakotvena v § 47 d. ř., je lhůtou hmotněprávní.

Nejedná se tedy o procesní lhůtu, pro jejíž zachování postačí, je-li písemnost, která obsahuje právní úkon, předána k poštovní přepravě.

Nicméně adresnost právních úkonů představuje jediný rozdíl, kterým se odlišují lhůty hmotněprávní a procesní. Proto pravidla pro počítání obou těchto lhůt jsou stejná. Za této situace je z hlediska začátku běhu hmotněprávní i procesní lhůty rozhodující, kdy dojde ke skutečnosti určující jejich počátek.

V nyní projednávané věci představuje takovou skutečnost konec zdaňovacího období, v němž vznikla povinnost podat daňové přiznání, neboť právě tento okamžik je rozhodující pro stanovení počátku běhu tříleté prekluzivní lhůty pro vyměření či doměření daně, jak vyplývá z již zmíněného § 47 odst. 1 d. ř.

Daňové přiznání se přitom podává nejpozději do tří měsíců po uplynutí zdaňovacího období. Jedná-li se o poplatníka, který má povinnost na základě zákona mít účetní závěrku ověřenou auditorem, nebo jehož přiznání zpracovává a předkládá daňový poradce, podává se daňové přiznání nejpozději do šesti měsíců po uplynutí zdaňovacího období (§ 40 odst. 3 věta první a druhá d. ř.). Přiznání k dani z příjmů fyzických osob je pak povinen podat každý, jehož roční příjmy, které jsou předmětem daně z příjmů fyzických osob, přesáhly 10 000 Kč, pokud se nejedná o příjmy od daně osvobozené, o příjmy, z nichž je daň vybírána srážkou podle zvláštní sazby daně nebo o příjmy, z nichž je daň vybírána podle § 16 odst. 2. Daňové přiznání je povinen podat i ten, jehož roční příjmy, které jsou předmětem daně z příjmů fyzických osob, nepřesáhly 10 000 Kč, ale vykazuje daňovou ztrátu. V daňovém přiznání poplatník uvede veškeré příjmy, které jsou předmětem daně, kromě příjmů od daně osvobozených a příjmů, z nichž je daň vybírána zvláštní sazbou daně (§ 38g odst. 1, odst. 3 věta první zákona č. 586/1992 Sb., ve znění účinném pro zdaňovací období roku 2002).

V přiznání k dani z příjmů fyzických osob tedy poplatník musí uvést všechny příjmy, které získal v příslušném zdaňovacím období. To však nemůže učinit před jeho skonče-

ním, neboť do této doby nemůže znát celkovou výši svých příjmů, a tím ani základ daně a daňovou povinnost. Z toho tedy vyplývá, že daňovému subjektu vzniká povinnost podat přiznání k dani z příjmů fyzických osob za určité zdaňovací období až ve zdaňovacím období následujícím.

Na tomto závěru pak nemůže nic změnit ani již zmíněné ustanovení § 38g odst. 1 věty první zákona č. 586/1992 Sb., podle něhož je daňové přiznání povinen podat každý, jehož roční příjmy, které jsou předmětem daně z příjmů fyzických osob, přesáhnou určitou částku. Toto zákonné ustanovení totiž nezakládá vznik daňové povinnosti okamžikem dosažení daňových příjmů během zdaňovacího období v zákonem stanovené výši, nýbrž toliko povinnost podat daňové přiznání po uplynutí zdaňovacího období, pokud v něm příjmy poplatníka přesáhnou zákonnou výši. Ustanovení § 38g odst. 1 věty první zákona č. 586/1992 Sb. tedy toliko navazuje na § 40 odst. 1 věty první d. ř., podle něhož je daňové přiznání povinen podat každý, komu vzniká v souladu s tímto zákonem nebo zvláštním předpisem.

Lze tedy konstatovat, že konec zdaňovacího období, v němž vznikla povinnost podat přiznání, připadá u daně z příjmů fyzických osob na poslední den následujícího zdaňovacího období. V tento den pak dochází ke skutečnosti určující počátek tříleté prekluzivní lhůty zakotvené v ustanovení § 47 odst. 1 d. ř.

V nyní projednávané věci tedy tato lhůta pro vyměření či doměření daně z příjmů fyzických osob za rok 2002 počala běžet od 1. 1. 2004, neboť podle § 14 odst. 6 d. ř. se do jejího běhu nezapočítával den, kdy došlo ke skutečnosti určující její počátek. Tato lhůta pak v souladu s odstavcem sedmým téhož zákonného ustanovení skončila uplynutím dne 31. 12. 2006, tedy uplynutím toho dne, který se svým označením shodoval se dnem, kdy došlo ke skutečnosti určující počátek lhůty. Žalobkyně však dne 7. 2. 2006 převzala protokol o zahájení kontroly daně z příjmů fyzických osob za rok 2002, což je úkon směřující k vyměření daně nebo jejímu dodatečnému stanovení ve smyslu § 47 odst. 2 věty první

d. ř. Za tohoto stavu věci tedy došlo k přerušení prekluzivní lhůty, takže zahájením a prováděním uvedené daňové kontroly nedošlo k nezákonnému zásahu správního orgánu ve smyslu § 82 s. ř. s.

Shora uvedený způsob počítání prekluzivní lhůty pro vyměření nebo doměření daně z příjmů fyzických osob pak odpovídá ustálené soudní judikatuře. V některých příp-

padech byl použit i v předchozích rozsudcích zdejšího soudu a jako správný byl v rámci řízení o kasační stížnosti podané proti nim potvrzen i rozhodnutími nadřízeného soudu. V této souvislosti je možné odkázat například na rozsudek zdejšího soudu ze dne 1. 9. 2004, čj. 15 Ca 207/2003, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2006, čj. 8 Afs 7/2005-96 (dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)).

## 1355

### Daňové řízení: obnova řízení

k § 56a odst. 2 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákona č. 35/1993 Sb. (v textu též „daňový řád“, „d. ř.“)

**Použití obnovy řízení podle § 56a odst. 2 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, nebrání předchozí přezkoumání správního rozhodnutí soudem, pokud je obnova řízení odůvodněna novými skutečnostmi nebo důkazy, které nemohly být bez zavinění daňového subjektu nebo správce daně uplatněny v původním řízení a nebyly ani předmětem tohoto zkoumání soudem.**

*(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 7. 2007, čj. 2 Afs 51/2006-58)*

**Věc:** Jiří K. proti Ministerstvu financí – Generálnímu ředitelství cel o povolení obnovy řízení, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce požádal o obnovu řízení, v rámci kterého byl vydán dne 13. 10. 1995 platební výměr Celním úřadem Břeclav-dálnice. Návrh podal z důvodů zjištění nových skutečností, které se dozvěděl z trestního spisu vedeného u Vrchního soudu v Olomouci dne 6. 4. 2004 v kanceláři svého zástupce.

Celní úřad Brno rozhodnutím ze dne 15. 10. 2004 obnovu řízení nepovolil. Žalobcovo odvolání proti tomuto rozhodnutí žalovaný dne 9. 3. 2005 zamítl.

Žalobu, jíž žalobce napadl rozhodnutí žalovaného, Městský soud v Praze dne 9. 12. 2005 zamítl. Své rozhodnutí odůvodnil mimo jiné tím, že obnově řízení brání zákonná překážka ve smyslu § 56a odst. 2 d. ř., neboť rozhodnutí celního orgánu, vůči němuž měla obnova řízení směřovat, bylo již přezkoumáno soudem, a použití mimořádného opravné-

ho prostředku je proto nepřipustné. V daném případě bylo rozhodnutí Celního úřadu Břeclav-dálnice, vůči němuž směřoval návrh na obnovu řízení, přezkoumáno Krajským soudem v Brně.

Žalobce (stěžovatel) napadl uvedený rozsudek městského soudu kasační stížností, ve které mimo jiné uvedl, že pokud městský soud v napadeném rozsudku vyšel z § 56a odst. 2 d. ř. a zamítl žalobu s odůvodněním, že obnovu řízení nelze povolit v těch případech, kdy původní rozhodnutí bylo přezkoumáno soudem, došlo tím k porušení ústavního práva na spravedlivý proces. Podle stěžovatele městský soud při aplikaci tohoto ustanovení vylučuje možnost přezkoumat evidentně nesprávná a nespravedlivá rozhodnutí správních orgánů poté, co se dodatečně objeví nové skutečnosti. Stěžovatel vychází z toho, že § 56a odst. 2 d. ř. umožňuje dvojí

výklad, a to výklad použitý v napadaném rozsudku a výklad, který by toto ustanovení na nově vzniklý skutkový stav neaplikoval. I když původní rozhodnutí žalovaného bylo přezkoumáno soudem, ten v té době nemohl znát skutkové okolnosti, které byly uplatněny v návrhu na obnovu řízení; nemohl proto zákonnost rozhodnutí žalovaného zkoumat z těchto hledisek a nemohla o ně ani být opřena původní žaloba.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti označil právní názor soudu za správný, neboť stěžovatel se domáhal obnovy rozhodnutí, které již dříve bylo přezkoumáno soudem.

Ustanovení § 56a daňového řádu bylo v minulosti vyloženo sedmým senátem Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 9. 10. 2003, čj. 5 A 160/2002-41, tak, že zákaz použití mimořádných prostředků platí bezvýjimečně, tedy i pro případy, kdy po rozhodnutí soudu vyšly najevo nové skutečnosti. S tímto názorem se rozhodující druhý senát neztotožnil, a při předběžném posouzení věci dospěl k závěru, že v daném případě je nutné v souladu s povinností ústavně konformního výkladu přistoupit k restriktivnímu výkladu § 56a odst. 2 d. ř., neboť jinou interpretací by bylo stěžovateli odepřeno právo na soudní a jinou ochranu. Podle názoru rozhodujícího tříčlenného senátu v tomto případě nové okolnosti, které vyšly najevo až po pravomocném přezkoumání soudem, omezují aplikaci předmětného ustanovení. Druhý senát si byl současně vědom, že se od názoru sedmého senátu v minulosti do určité míry odchýlil, když v rozsudku ze dne 20. 9. 2006, čj. 2 Afs 221/2005-64, vyslovil, že použití mimořádného opravného prostředku podle § 56a odst. 2 d. ř. brání předchozí pravomocné přezkoumání soudem jen v případě, že je přezkum navrhován z důvodů shodných s důvody, které soud k žalobě zkoumal nebo měl zkoumat. Proto spornou otázku podle § 17 odst. 1 s. ř. s. předložil rozšířenému senátu.

Rozšířený senát rozhodl, že použití obnovy řízení podle § 56a odst. 2 d. ř. nebrání předchozí přezkoumání správního rozhodnutí soudem, pokud je obnova řízení odů-

vodněna novými skutečnostmi nebo důkazy, které nemohly být bez zavinění daňového subjektu nebo správce daně uplatněny v původním řízení a nebyly ani předmětem tohoto zkoumání soudem. Rozšířený senát věc vrátil k projednání a rozhodnutí druhému senátu, který o ní rozhodne v souladu s vysloveným právním názorem.

### Z odůvodnění:

(...) V daném případě byl stěžovatelovým návrhem uplatněn důvod obnovy podle § 54 odst. 1 písm. a), b) d. ř., tedy nové skutečnosti a zjištění o trestné činnosti, která provázela celní řízení. Pro posouzení předložené otázky není rozhodné, zda tvrzené nové skutečnosti v daném případě mohou být důvodem pro obnovu řízení, tj. zda skutečně jde o skutečnosti nové, které nemohly být uplatněny v dřívějším řízení, a zda mohly mít podstatný vliv na výrok správního rozhodnutí. Návrhu nebylo vyhověno správním orgánem i soudem s odkazem na překážku soudního přezkumu dřívějšího rozhodnutí, proto rozšířený senát posuzoval výklad předmětného ustanovení v této obecné rovině. Vycházel z těchto předpokladů:

Podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod „*se každý může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu*“. Dále podle odst. 2 „*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. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny*“.

Institut obnovy řízení slouží k zajištění práva na soudní a jinou ochranu v situaci, kdy bylo již o věci dříve rozhodováno, avšak na základě nesprávně či nedostatečně zjištěného skutkového stavu, popřípadě pokud proces trpěl některými podstatnými vadami. Tím se také obnova řízení liší od jiných mimořádných opravných prostředků sloužících k nápravě a odstranění vad pravomocných rozhodnutí, neboť zde orgán, který původně byl

ve věci činný, neměl objektivně v době svého rozhodování k dispozici všechny existující skutečnosti či důkazy o nich, případně vycházel z nezákonných důkazů nebo jiného posouzení předběžné otázky, apod., a nelze jej subjektivně vinit z nezákonnosti. Shodně jako jiné mimořádné opravné prostředky má i obnova přísné limity. Je tomu tak proto, že zájem na stabilitě práva a jeho respektování vyjádřený zde institutem právní moci rozhodnutí vyznačující se zásadně závazností a nezměnitelností rozhodnutí je prosazovanou hodnotou pro fungování společnosti vůbec.

Obecně lze proto říci, že podmínky stanovené zákonem pro uplatnění práva na soudní a jinou ochranu mají především zajistit, aby bylo respektováno právo na projednání věci v přiměřené lhůtě a bez zbytečných průtahů, zásada efektivit, právní jistota, atd. Mezi omezující podmínky stanovené zákonem pro uplatnění práva na soudní a jinou ochranu lze řadit i § 56a odst. 2 d. ř. Jak vyplývá z čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, má být při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod šetřeno jejich podstaty a smyslu a nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena.

Pokud již totiž byla určitá věc pravomocně přezkoumána soudem, je toto rozhodnutí pro strany sporu závazné a následné použití mimořádných opravných prostředků správním orgánem by bylo v rozporu především s právní jistotou. Zamezení opakovanému zkoumání věci správním orgánem poté, kdy v této věci dospěl k určitému závaznému závěru soud, by také bylo v rozporu s postavením a vzájemným vztahem moci výkoné a moci soudní. Rozhodování správních orgánů je podrobena soudní kontrole, což vylučuje, aby právní názor závazně vyslovený soudem byl následně přehodnocen a změněn správním orgánem. To by dále současně znamenalo, že soud by při následném soudním přezkoumání nového správního rozhodnutí vydaného v obnoveném řízení znovu zkoumal správnost svých předchozích závěrů v téže věci a za těchto skutkových stavů – i to je nepřijatelné.

Na straně druhé – připuštění existence účinků pravomocných rozhodnutí, která jsou

nebo přinejmenším mohou být z objektivních důvodů věcně nesprávná, nezákonná, a tudíž i nespravedlivá, bez možnosti jejich nápravy, by ještě více oslabovalo právní jistotu a důvěru v právo a spravedlnost.

Nepřípustnost obnovy řízení podle § 56a d. ř. předpokládá shodu skutkového stavu, který byl v řízeních zkoumán a vážen ve vztahu k rozhodujícím právním předpisům. Pokud vyšly najevo nové závazné okolnosti (vztahující se ovšem k období rozhodování správního orgánu) až po pravomocném přezkoumání správního rozhodnutí soudem, a tyto okolnosti zpochybňují správnost a spravedlivost správního rozhodnutí, je třeba na střet správního orgánu a soudu nahlížet jinak. Při nově zjištěném skutkovém stavu, nebo při zjištění závazných zákonem označených vad správního řízení či jiných předpokladů obnovy řízení, má totiž (při respektování podstaty a smyslu práva na soudní a jinou ochranu) před požadavkem projednání věci v přiměřené lhůtě a bez zbytečných průtahů a požadavkem právní jistoty přednost zájem na správném a spravedlivém rozhodnutí. V tomto případě je třeba respektovat princip proporcionality vyložený v nálezu Ústavního soudu ČR ze dne 12. 10. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 4/94, a v nálezu ze dne 9. 10. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 15/96, aby nedocházelo ke svévolnému omezení základních práv a svobod.

Nové skutečnosti či důkazy, které nemohly být uplatněny v původním správním řízení (jistě za splnění podmínky, že se tak stalo bez zavinění toho, kdo je uplatňuje), a proto je nemohl vážit ani soud při rozhodování o zákonnosti správního rozhodnutí, nemohou bránit obnově řízení proto, že v takovém případě správní orgán nepřehodnocuje závěry soudu, ale řeší tvrzenou zcela novou skutkovou situaci pro skutkové novoty, později zjištěnou nezákonnost původního dokazování či dodatečně jiné posouzení předběžné otázky. K ohrožení zájmu na respektování pravomocného rozhodnutí soudu tak zde nedochází.

Z perspektivy ústavně konformního výkladu přípustnosti institutu obnovy řízení je třeba nahlížet na § 56a odst. 2 d. ř. restriktivně a neustrnout na mechanicky pojatém

zkoumání pouhého textu normy, neboť jinak by bylo stěžovateli odepřeno právo na soudní a jinou ochranu. Ústavní soud v nálezu ze dne 1. 11. 2006, sp. zn. IV. ÚS 110/06, v souvislosti s výkladem jednoduchého práva, které je konkretizací základního práva na soudní ochranu uvedl, že *přílišný formalismus spočívající v uplatňování pouhého jazykového výkladu právní normy nerespektující účel tohoto institutu je způsobilý založit extrémní rozpor s principy spravedlnosti, a tím porušení základních práv a svobod.*

Lze proto shrnout, že při zjištění nových závažných okolností, které vyšly najevo až po pravomocném přezkoumání správního rozhodnutí soudem, nepůsobí § 56a odst. 2 d. ř. jako překážka pro obnovu řízení. Toto ustanovení je nutné vykládat tak, že zákaz použití mimořádných opravných prostředků vůči rozhodnutím správců daně, která byla pravomocně přezkoumána soudem, se vztahuje pouze na ty případy, kdy se žadatel domáhá mimořádným opravným prostředkem správního přezkoumání na základě stejných důvodů, jaké již soud přezkoumal, a to bez ohledu

na to, zda a v jakém rozsahu se k nim v rozsudku výslovně vyjádřil.

Ke zjištění, zda je v tom kterém konkrétním případě dána výluka obnovy řízení založená § 56a odst. 2 d. ř., je proto třeba vždy zkoumat průběh a výsledek správního i soudního řízení a skutečnosti či důkazy, které v něm byly nebo měly být zkoumány. Je-li naplněna podmínka novosti tvrzených skutečností či důkazů ve vztahu k předchozímu správnímu a soudnímu řízení spolu s možností podstatného vlivu na výrok správního rozhodnutí, je tak eliminována použitelnost § 56a odst. 2 d. ř. a lze pak zkoumat další podmínky přípustnosti návrhu a jeho včasnosti. Pokud by obnova řízení za této situace byla povolena a posléze bylo vydáno nové správní rozhodnutí, může být samozřejmě předmětem zkoumání soudu podle § 65 a násl. s. ř. s. V tomto přezkumném řízení ovšem soud bere v úvahu předchozí soudní rozhodnutí jen z hlediska vyloučení shody tvrzených nových skutečností se skutečnostmi dříve zkoumanými. Tento jeho přezkum totiž směřuje vůči jinému rozhodnutí správního orgánu vydanému na základě jiných skutkových okolností.

## 1356

### Daňové řízení: doměření daně; rozsah přezkumu rozhodnutí o dani stanovené podle pomůcek

k § 31 odst. 7 a § 50 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.“)

**I. Podle § 31 odst. 7 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, musí být i na základě pomůcek daň stanovena dostatečně spolehlivě. Použití pomůcek tak musí vést ke kvalifikovanému odhadu správné výše daně, tedy usilovat o to, aby se výsledná daň pokud možno co nejvíce blížila realitě. Za pomůcku tudíž nemůže být považován postup, který zcela zřejmě nemůže vést k takovému kvalifikovanému odhadu daňové povinnosti, např. proto, že obsahuje závažné početní chyby nebo vychází kvůli pochybení správce daně ze zjevně nesprávných údajů, nebo proto, že odporuje elementárním zásadám logického myšlení.**

**II. Odvolací orgán a následně ani správní soudy nejsou dle § 50 odst. 5 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, oprávněny přezkoumávat volbu a použití pomůcek správcem daně, pokud se správce daně pohyboval v mezích jemu svěřené správní úvahy, tedy pokud nepoužil zcela zjevně nesprávný či nelogický postup při stanovení daně, který by za pomůcku nebylo možné označovat. Jestliže by však k takovému pochybení správce daně došlo, nebylo by takové rozhodnutí mož-**

**no považovat za rozhodnutí o dani stanovené podle pomůcek, a § 50 odst. 5 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, by tudíž přezkumu takového rozhodnutí správce daně nebránil.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2007, čj. 8 Afs 128/2005-126)*

**Prejudikatura:** č. 290/2004 Sb. NSS, č. 633/2005 Sb. NSS, č. 937/2006 Sb. NSS, č. 38/2003 Sb. NSS, č. 249/2004 Sb. NSS, č. 327/2004 Sb. NSS, č. 504/2005 Sb. NSS a č. 939/2006 Sb. NSS.

**Věc:** Vladimír V. proti Finančnímu ředitelství v Plzni o daň z příjmů fyzických osob, o kasační stížnosti žalobce.

Rozhodnutími ze dne 5. 9. 2003 žalovaný zamítl odvolání žalobce proti dodatečným platebním výměrům Finančního úřadu v Chebu ze dne 4. 11. 2002, jimiž správce daně žalobci dodatečně vyměřil daň z příjmů fyzických osob za zdaňovací období roku 1999 ve výši 233 420 Kč a za zdaňovací období roku 2000 ve výši 110 165 Kč.

Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného samostatnými žalobami u Krajského soudu v Plzni, přičemž krajský soud obě věci spojil ke společnému projednání a rozhodnutí. Žalobce mj. namítal, že správce daně při stanovení základu daně nepoužil pomůcky, jak jsou definovány daňovým řádem, ale pouze neoprávněně navýšil příjmovou stránku, ve výdajích však vyšel zcela z účetních dokladů žalobce. Správce daně měl podle pomůcek stanovit nejen příjmy, ale i přiměřené náklady, a dostát tak zákonem stanovené povinnosti přihlídnout ke všem okolnostem, z nichž vyplývají výhody pro daňový subjekt (§ 46 odst. 3 d. ř.). Správce daně podle žalobce postupoval v rozporu s § 31 odst. 2 d. ř., neboť ve věci v podstatě neprováděl dokazování, trval na nezákonných požadavcích a zavádějících výzvami dosáhl stanovení daně podle pomůcek. Žalobce měl za to, že při výpočtu daňových základů pro rok 1999 a 2000 podle pomůcek správce daně zneužil správní uvážení, neboť postupoval v rozporu s pravidly formální logiky. Žalobce poukazoval na konkrétní příklady z vyměřovacích spisů, u nichž se správce daně při výpočtu přiměřené obchodní přírážky z rozdílů mezi nákupními a prodejními cenami u vybraných přijatých a vydaných faktur a jiných dokladů měl dopustit početních chyb při součtech jednotli-

vých položek, dále u některých položek měl uvést nesprávně nižší nákupní ceny než odpovídalo skutečnosti, u některých položek měla být do prodejní ceny nesprávně zahrnuta i daň z přidané hodnoty, správce daně naopak nezohlednil slevy, které byly při prodeji poskytovány a jsou na použitých dokladech uvedeny. Žalobce dále namítal, že obchodní přírážka byla stanovena jako prostý aritmetický průměr jednotlivých rozdílů prodejních a nákupních cen u vybraných položek namísto toho, aby bylo pracováno s váženým průměrem obchodních přírážek u všech prodejních položek, a to dle jejich sortimentu a zastoupení. Správce daně tedy podle žalobce nesprávným výpočtem obchodní přírážky neoprávněně navýšil daň nad rámec mezi správní úvahy, která mu podle zákona přísluší. Výsledná daň je stanovena zcela v rozporu s realitou. Daňové spisy neobsahují úvahu správce daně, zda přihlédl i k okolnostem, z nichž plynou výhody pro daňový subjekt, ani žalovaný se tudíž nemohl s touto otázkou vyrovnat, a nebyl tak schopen předmětné platební výměry přezkoumat v souladu s § 50 odst. 5 d. ř. v tom smyslu, zda byly dodrženy zákonné podmínky pro stanovení daně podle pomůcek. Žalobce v této souvislosti odkazoval na nález Ústavního soudu ze dne 31. 8. 2001, sp. zn. IV. ÚS 179/01. Pokud žalovaný v rozhodnutí napadeném žalobou sám uváděl, že daň nebylo v daném případě možné stanovit zcela přesně, měla být daň podle žalobce v souladu s 31 odst. 7 d. ř. sjednána. Ve vyměřovacím spise není nikde zmínka o tom, že by správce daně zjišťoval obvyklou obchodní přírážku u dalších obdobných subjektů, ačkoliv je to dle názoru žalobce jedna

z podmínek pro stanovení daně podle pomůcek ve smyslu § 31 odst. 6 d. ř. Žalovaný postupoval v rozporu s § 50 odst. 5 d. ř., neboť nezkoumal naplnění všech zákonných podmínek pro stanovení daně podle pomůcek.

Krajský soud v Plzni dne 27. 5. 2005 žaloby zamítl. Nepřisvědčil přitom zejména tvrzení žalobce o tom, že by správce daně v podstatě neprováděl dokazování. Daňová kontrola trvala téměř rok a žalobce byl opakovaně vyzván k prokázání skutečností uvedených v daňovém přiznání, na podání žalobce správce daně adekvátním způsobem reagoval. Podle názoru krajského soudu byl správce daně oprávněn ukončit dokazování již v prosinci 2001 poté, co žalobce nesplnil některé z povinností uložených první výzvou ze dne 1. 11. 2001, a neunesl tak důkazní břemeno ve smyslu § 31 odst. 9 d. ř. Žalobce dostal příležitost poté, co vyšla najevo neprůkaznost jeho účetnictví, prokázat správnost tvrzení v daňovém přiznání jinými prostředky. Žalobce tudíž měl v průběhu řízení dostatečný prostor k tomu, aby dosáhl stanovení daně dokazováním tím, že předloží konkrétní a průkazné důkazní prostředky. Povinnost vyhledávat tyto důkazní prostředky nestíhá správce daně, ale daňový subjekt. Krajský soud souhlasil s žalobcem v tom, že daňový řád upřednostňuje stanovení daně dokazováním, které jako jediné zajišťuje přesné stanovení daně, přičemž ostatní způsoby stanovení daně, tedy podle pomůcek, případně jejím sjednáním, se mohou k přesné výši daně pouze přiblížit. V daném případě dospěl krajský soud ovšem k závěru, že byly splněny veškeré podmínky pro stanovení daně podle pomůcek dle § 31 odst. 5 daňového řádu. Správce daně požadoval, aby žalobce prokázal správnost svých tvrzení o výši příjmů uvedené v daňových přiznáních, žalobce ani přes opakované výzvy nepředložil věrohodné důkazní prostředky, které by odstranily důvodné pochybnosti správce daně o výši příjmů, neboť nepředložil cenovou evidenci, z níž by bylo zřejmé, za jaké ceny bylo zboží prodáváno, nepředložil inventarizaci veškerého majetku a závazků ani věrohodné záznamy denních tržeb, neúčtoval o veškerém pořízeném a prodaném

zboží, přiznal chyby v účetnictví. Žalobce tedy neunesl své důkazní břemeno, nesplnil tedy svou zákonnou povinnost a zároveň daň nebylo možné stanovit dokazováním. Splněním posledně jmenované podmínky se žalovaný dostatečným způsobem zabýval v napadených rozhodnutích, přičemž žalovaný konstatoval, že nedostatky v účetnictví nelze považovat za „drobné“ chyby, jak uváděl žalobce, ale za závažná porušení účetních předpisů. Žalobce celou řadu účetních evidencí či dokladů nepředložil, písemnosti, které předkládal dodatečně, byly na základě porovnání s ostatními doklady zpochybněny správcem daně, a tudíž na základě takto nevěrohodného účetnictví nebylo možné stanovit daň dokazováním.

Krajský soud poukázal též na to, že pomůckou mohou být dle jejich demonstrativního výčtu v § 31 odst. 6 d. ř. rovněž vlastní poznatky správce daně, a to jak z průběhu zdaňování u dotčeného daňového subjektu, tak i u subjektů obdobných. Není tedy povinností správce daně zjišťovat obchodní přírůžku i u obdobných daňových subjektů, volbu pomůcek zákon ponechává na správci daně. Předpokladem ovšem podle § 31 odst. 7 d. ř. je, že pomůcky umožní stanovit daň dostatečně spolehlivě. Krajský soud v tomto ohledu odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2005, čj. 1 Afs 74/2004-64 (č. 633/2005 Sb. NSS), podle něhož dostatečná spolehlivost může být odvolacím orgánem přezkoumávána pouze ve vztahu k zákonem stanoveným limitům a mezím, nemůže tedy již zasahovat volnou úvahou správce daně prvního stupně vztahující se k volbě pomůcek a z nich matematicky stanovené výše daně. Z těchto důvodů krajský soud nepovažoval za právně významné výše uvedené výtky žalobce k výpočtu daně podle pomůcek v předmětných věcech s tím, že daň vyměřená podle pomůcek objektivně nemůže být stanovena „správně“. Žalovaný věnoval podle názoru krajského soudu v odůvodnění žalobou napadených rozhodnutí rovněž dostatečnou pozornost respektování požadavku vyplývajícího z § 46 odst. 3 d. ř.

Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, ve které



setrval na názoru, že správce daně vyšel při určení výdajů stěžovatele zcela z údajů a tvrzení předložených stěžovatelem, pouze u příjmů se pokusil o jakýsi výpočet, ovšem v rozporu s pravidly logiky a ekonomické reality. Krajský soud se uvedenou námitkou stěžovatele, podle níž nelze takto kombinovat stanovení daně podle pomůcek a dokazováním, nezabýval. Ze správního spisu je patrné, že správce daně zaznamenal chyby u záúčtovných příjmových položek a tyto exaktně vyčíslil. Obdobně zkontroloval a vyčíslil i výdajovou stránku. Měl tedy k dispozici všechny podklady pro správné vyčíslení daně na základě dokazování, přesto vyměřil daň podle pomůcek. Žalovaný ani krajský soud se touto námitkou nezabývali. Sám žalovaný uvedl, že daň nebylo v daném případě možné stanovit dostatečně přesně. V takovém případě byl ovšem správce daně povinen daň sjednat. Krajský soud měl také přezkoumat správní uvážení správce daně při vyměření daně podle pomůcek. Správce daně se pokusil stanovit průměrnou marži na základě rozdílu mezi nákupní a prodejní cenou zboží, ovšem u nákupních cen použil ceny bez daně z přidané hodnoty, zatímco u cen prodejních včetně této daně a navíc bez zohlednění slevy, která byla na prodejním dokladu uvedena. Takový výpočet odporuje ekonomickým teoriím používajícím termín „marže“ a je podle stěžovatele nezákonný, nejedná se pak o stanovení daně podle pomůcek. Označení způsobu stanovení daně jako „pomůcky“ je v rozporu se skutečností, neboť správce daně výdaje převzal na základě dokazování a údajů stěžovatele a příjmy pak z vlastního, zásadně chybného výpočtu. Stěžovatel v souvislosti se svou argumentací odkázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2004, čj. 3 Afs 24/2004-55 (č. 504/2005 Sb. NSS), a ze dne 25. 5. 2004, čj. 2 Afs 25/2003-87.

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

### **Z odůvodnění:**

(...) Za tohoto stavu tedy nezbývá než souhlasit s krajským soudem, že byly splněny veš-

keré zákonné podmínky dle § 31 odst. 5 d. ř. pro stanovení daně podle pomůcek. Stěžovatel nejenže nesplnil při dokazování jím uváděných příjmů své zákonné povinnosti, tedy neunesl důkazní břemeno ve smyslu § 31 odst. 9 d. ř., ale navíc účetní a jiné doklady, které předložil, byly natolik neúplné, nesprávné a neprůkazné, že nebylo možné daň stanovit dokazováním. Není tedy pravdou, že by měl správce daně k dispozici veškeré účetní doklady za uvedené období, z nichž by bylo možné po korekci pouze několika stěžovatelem přiznaných chyb rekonstruovat veškeré příjmy stěžovatele a stanovit daň dokazováním. Příjmová stránka účetnictví stěžovatele byla zásadním způsobem zpochybněna, přičemž správce daně na jedné straně prokázal nevěrohodnost a neúplnost tohoto účetnictví, na straně druhé stěžovatel nepředložil, ač k tomu dostal prostor, jiné věrohodné důkazní prostředky, na jejichž základě by bylo možné daň beze zbytku stanovit dokazováním. Jak již bylo řečeno, stěžovatel nepředložil mimo jiné cenovou evidenci, která by dokumentovala příjmy stěžovatele v rozhodném období. Úvaha správce daně, žalovaného ani krajského soudu v otázce cenové evidence tedy neodporuje formální logice, jak tvrdil stěžovatel.

(...) Nejvyšší správní soud neuznal důvodnou ani kasační námitku, podle níž byla daň za rok 1999 i 2000 stanovena nepřípustnou kombinací pomůcek a dokazování. Stěžovatel v této souvislosti odkazoval na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2004, čj. 2 Afs 25/2003-87, který však řešil skutkově odlišnou věc, totiž situaci, kdy bylo možné stanovit daň dokazováním, neboť daňový subjekt v uvedené věci neprokázal oprávněnost pouze některých dílčích položek, které účtoval na straně výdajů či příjmů. V takovém případě samozřejmě bylo možné stanovit daň dokazováním, které má, jak již bylo konstatováno, jako způsob stanovení daně prioritu. Správce daně tedy v uvedené věci nebyl oprávněn jako pomůcky ve smyslu § 31 odst. 6 d. ř. použít konkrétní částky daňovým subjektem neprokázaných výdajů, neboť právě skutečnost, že se jedná o neprokázané výdaje, zji-

stil správce daně dokazováním a tím, že tato zjištění označil jako pomůcky, znemožnil ve smyslu § 50 odst. 5 d. ř. jejich přezkoumatelnost, a zkrátil tak daňový subjekt na jeho právech. V předmětné věci je ovšem situace jiná. Jak již bylo řečeno, stav účetních a jiných dokladů předložených stěžovatelem neumožňoval stanovení daně dokazováním, správce daně byl tedy oprávněn použít pomůcek. Jako pomůcka byly použity v souladu s § 31 odst. 6 d. ř. poznatky správce daně z průběhu zdaňování u dotčeného daňového subjektu, tedy mimo jiné stěžovatelem vykázané výdaje, které nebyly v průběhu daňové kontroly zpochybněny, s výjimkou duplicitně účtovaných výdajů, u nichž stěžovatel jejich neoprávněnost sám uznal. Nešlo tedy o to, že by správce daně neuznal stěžovateli některé výdaje a tyto závěry označil jako pomůcky, čímž by stěžovateli znemožnil adekvátní obranu vůči takovým závěrům.

Rovněž v rozsudku ze dne 28. 8. 2003, čj. 2 Afs 2/2003-69, č. 249/2004 Sb. NSS, v němž Nejvyšší správní soud také řešil otázku stanovení daně na základě pomůcek a dokazováním, byl skutkový stav odlišný. V uvedené věci byly jako pomůcky pro stanovení daně použity příjmy a výdaje obdobného daňového subjektu, přičemž daňový subjekt, jemuž byla daň takto stanovena, se domáhal toho, aby byly zohledněny také jím přímo vynaložené výdaje. Za tohoto stavu Nejvyšší správní soud konstatoval, že případný výpočet daně kombinací příjmů jiného daňového subjektu a výdajů, které vykázal sám dotčený daňový subjekt, je nepřípustný a že v takovém případě je třeba vycházet z příjmů i výdajů srovnávaného subjektu. V předmětné věci je ovšem situace opačná. Správce daně se pokusil v mezích svého správního uvážení v otázce volby adekvátních pomůcek o kvalifikovaný odhad příjmů stěžovatele na základě výpočtu průměrné obchodní přírážky, tedy rozdílů mezi nákupními a prodejními cenami stěžovatele, bylo by tedy nesmyslné, aby výdajovou stránku daňového základu stěžovatele odvozoval od jiného daňového subjektu. Jak již bylo řečeno, nic v daném případě nebránilo správci daně použít pro výpočet daně rovněž stěžova-

telem vykázané výdaje, které nebyly v daňovém řízení zásadním způsobem zpochybněny.

Správce daně neměl k dispozici žádné podklady pro závěr, že by náklady stěžovatele měly být ve skutečnosti vyšší, než jaké stěžovatel vykázal. S náitkami stěžovatele k této otázce se žalovaný v žalobou napadených rozhodnutích vypořádal, hodnotil tedy rovněž případné okolnosti, z nichž by ve smyslu § 46 odst. 3 d. ř. mohly vyplývat výhody pro daňový subjekt, dostal tedy požadavkům formulovaným judikaturou Ústavního soudu. Krajský soud odkázal na argumentaci žalovaného, s níž se ztotožnil, a k žalobní námitce o nepřípustnosti kombinace pomůcek a dokazování na str. 13 přezkoumávaného rozsudku uvedl, že pomůckami podle § 31 odst. 6 d. ř. mohou být rovněž vlastní poznatky správce daně, a to jak z průběhu zdaňování u dotčeného daňového subjektu, tak u subjektů obdobných. Rozsudek krajského soudu tedy netrpí v tomto ohledu nedostatkem důvodů.

Nejvyšší správní soud nesouhlasí ani s kasační námitkou, podle níž bylo v daném případě nutné stanovit daň jejím sjednáním ve smyslu § 31 odst. 7 d. ř. Jak již bylo mnohokrát řečeno, daňový řád upřednostňuje stanovení daně dokazováním, není-li to možné, je správce daně povinen stanovit daň podle pomůcek a teprve nelze-li ani tímto způsobem daň dostatečně spolehlivě stanovit, může správce daně základ daně a daň sjednat. Jak již bylo vysvětleno, v daném případě nebylo možné exaktně stanovit daň na základě dokazování, nic však nebránilo tomu, aby správce daně na základě pomůcek, které zvolil, nebo případně pomůcek jiných, dospěl ke kvalifikovanému odhadu daňové povinnosti stěžovatele, který by odpovídal ekonomické realitě tohoto daňového subjektu. Nebylo tedy nutné přistoupit ke stanovení daně jejím sjednáním.

Nejvyšší správní soud ovšem musel uznat jako zčásti důvodnou kasační námitku, jež se týkala postupu správce daně při stanovení daně podle pomůcek. Stěžovatel vytýká správci daně, že se při výpočtu průměrné obchodní přírážky, z níž posléze odvodil daň za předmětná zdaňovací období, mimo jiné dopustil početních chyb, že některé ceny zboží

započetl v nesprávné výši oproti použitým účetním dokladům, že u některých položek vycházel z nákupních cen bez DPH, zatímco k prodejním cenám připočetl DPH ve výši 22 % a že do prodejních cen nezapočetl slevy, které byly na příslušných dokladech uvedeny, čímž mělo dojít ke zkreslení výsledného odhadu průměrné obchodní marže v neprospěch stěžovatele. Žalovaný i krajský soud k těmto námitkám v zásadě uvedli pouze to, že výpočtem daně podle pomůcek nelze nikdy dospět k přesnému stanovení daňové povinnosti. S tímto tvrzením lze v obecné rovině jistě souhlasit, neboť jak již bylo řečeno, při tomto způsobu stanovení daně má správce daně k dispozici pouze neúplné podklady, z nichž si potom vybírá možné pomůcky. Jak však konstatuje krajský soud, dle § 31 odst. 7 daňového řádu musí být i na základě pomůcek daň stanovena dostatečně spolehlivě. To znamená, že použití pomůcek musí vést ke kvalifikovanému odhadu správné výše daně, tedy usilovat o to, aby se výsledná daň pokud možno co nejvíce blížila realitě (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2006, čj. 2 Afs 207/2005-55, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)).

Za pomůcku tedy nemůže být považována metoda, která zcela zřejmě nemůže vést k takovému kvalifikovanému odhadu daňové povinnosti, např. proto, že obsahuje závažné početní chyby, nebo vychází kvůli pochybení správce daně ze zjevně nesprávných údajů, nebo proto, že odporuje elementárním zásadám logického myšlení. Správce daně má široký prostor ke správnímu uvážení, jaké pomůcky zvolí a jakým způsobem je bude uplatňovat. Jak však Nejvyšší správní soud mnohokrát zdůrazňoval, každé správní uvážení má v právním státě své meze, které jsou dány zejména ústavními principy nediskriminace a zákazu libovůle správního orgánu, přičemž správní soudy jsou povolány k tomu, aby přezkoumávaly, zda správní orgán tyto meze nepřekročil a správní uvážení nezneužil (§ 78 odst. 1 s. ř. s.). Za vybočení z mezí správní úvahy by bylo třeba považovat právě např. stanovení daně na základě zjevně chybného výpočtu. V tomto duchu je třeba interpretovat rovněž § 50 odst. 5 d. ř., podle něhož

odvolací orgán u rozhodnutí o dani stanovené podle pomůcek zkoumá pouze dodržení zákonných podmínek pro použití tohoto způsobu stanovení daně. Odvolací orgán a následně ani správní soudy tedy nejsou oprávněny přezkoumávat volbu a použití pomůcek správcem daně, pokud se správce daně pohyboval v mezích jemu svěřené správní úvahy, tedy pokud nepoužil zcela zjevně nesprávný či nelogický postup při stanovení daně, který by za pomůcku nebylo možné označovat. Jestliže by však k takovému pochybení správce daně došlo, nebylo by takové rozhodnutí možno považovat za rozhodnutí o dani stanovené podle pomůcek, a § 50 odst. 5 d. ř. by tudíž přezkumu takového rozhodnutí správce daně nebránil.

Vzhledem k tomu, že stěžovatel právě taková pochybení správce daně při určení jeho daňové povinnosti v odvoláních a následně v žalobě namítal, měl žalovaný i krajský soud povinnost těmito jeho námitkami se zabývat. Jestliže žalovaný postup správce daně z hlediska těchto námitek nepřezkoumal a neověřil mimo jiné správnost výpočtu provedeného správcem daně, měl krajský soud jeho rozhodnutí zrušit, namísto toho se však ztožnil s výše uvedenými chybnými závěry žalovaného, podle nichž takové přezkoumání v daném případě není možné. Krajský soud se v tomto ohledu odvolal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2005, čj. 1 Afs 74/2004-64, č. 633/2005 Sb. NSS, ve kterém ovšem Nejvyšší správní soud naopak konstatoval, že odvolací orgán zkoumá nejen splnění zákonných podmínek pro stanovení daně podle pomůcek, ale i to, zda byla daň tímto způsobem stanovena dostatečně spolehlivě. V této souvislosti Nejvyšší správní soud zdůraznil, že dostatečná spolehlivost takto stanovené daně může být odvolacím orgánem přezkoumávána toliko ve vztahu k zákonem stanoveným limitům či mezím, nemůže tedy již zasahovat volnou úvahou správce daně prvního stupně vztahující se k volbě pomůcek a z nich matematicky stanovené výše daně. Nejvyšší správní soud zde měl na mysli právě již zmíněný prostor správce daně k uvážení při volbě pomůcek a od nich se odvíjejícího postupu při stanovení daně.

V předmětné věci to znamená, že je třeba plně akceptovat samotnou metodu výpočtu daně, kterou správce daně použil, tedy stanovení příjmů stěžovatele za pomoci výpočtu průměrné obchodní přírážky z rozdílů nákupních a prodejních cen u dostatečně reprezentativního vzorku zboží. Je zřejmé, že správce daně neměl k dispozici úplné podklady o nakoupeném a prodaném zboží v daném období, aby mohl vypočítat vážený průměr pro stanovení obchodní marže, jak namítal stěžovatel. Metodou, kterou použil správce daně, lze *prima facie* dospět ke kvalifikovanému odhadu daňové povinnosti a volba právě této metody, a nikoli metody jiné, byla správ-

cem daně učiněna plně v mezích jemu svěřeného uvážení. Na straně druhé ovšem nelze citované závěry Nejvyššího správního soudu interpretovat tím způsobem, jak to učinil krajský soud v předmětné věci, tedy že by odvolací orgán nebyl oprávněn ověřit, zda je mj. výpočet daně čistě z formálního hlediska správný, tedy zda se při něm správce daně nedopustil např. početních chyb zkreslujících výslednou výši daňové povinnosti. Jak již bylo řečeno, daň stanovenou na základě zjevně chybného výpočtu nelze považovat za daň stanovenou podle pomůcek a daňový subjekt musí mít adekvátní obranu proti takovému zjevně chybnému rozhodnutí.

## 1357

### Daň z příjmů právnických osob: nárok na prominutí daně; zrušení právního předpisu Ústavním soudem

k § 40 odst. 25 zákona ČNR č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění účinném pro zdaňovací období roku 1999

k § 55a odst. 1 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákona č. 35/1993 Sb. a č. 255/1994 Sb. (v textu též „daňový řád“, „d. ř.“)

**Nárok na prominutí daně z příjmů právnických osob podle § 40 odst. 25 zákona ČNR č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění účinném do 7. 1. 2000, vzniká při splnění podmínek přímo na základě zákona a nelze jej zaměňovat s institutem prominutí daně podle § 55a odst. 1 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků.**

Skutečnost, že byl § 40 odst. 25 zákona ČNR č. 586/1992 Sb. zrušen Ústavním soudem s účinností ode dne 7. 1. 2000, nemá na nárok daňového subjektu na prominutí daně z příjmů právnických osob za rok 1999 podle tohoto ustanovení žádný vliv.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2007, čj. 5 Ans 6/2006-83)

**Prejudikatura:** nález Ústavního soudu č. 3/2000 Sb.

**Věc:** Družstvo M. proti Finančnímu úřadu ve Znojmě o daň z příjmů právnických osob, o kasační stížnosti žalobce.

Dne 26. 6. 2000 žalobce požádal žalovaného o prominutí daně z příjmů právnických osob za zdaňovací období roku 1999 podle § 40 odst. 25 zákona o daních z příjmů, ve znění účinném do 7. 1. 2000.

Dne 13. 6. 2001 Ministerstvo financí žádost žalobce o prominutí daně z příjmů právnických osob za zdaňovací období roku 1999 podle § 55a d. ř. zamítlo.

Žalobce v přípisu ze dne 5. 11. 2002 adresovaném řediteli žalovaného poukázal na to, že daň z příjmů zaplatil, přestože ze zákona měl nárok na její prominutí a požádal o vydání přeplatku na daní z příjmů. Žalovaný tuto žádost dne 27. 1. 2003 zamítl.

Na to reagoval žalobce přípisem ze dne 2. 6. 2003, kterým žalovanému sdělil, že svoji žádost o prominutí daně ze dne 26. 6. 2000

považuje za nevyřízenou, neboť nežádal o prominutí daně podle § 55a d. ř., nýbrž podle § 40 odst. 25 zákona o daních z příjmů, ve znění účinném do 7. 1. 2000. O této žádosti pak rozhodnuto nebylo.

Dne 22. 7. 2003 žalovaný sdělil žalobci, že jeho žádost ze dne 26. 6. 2000 byla postoupena Ministerstvu financí k vyřízení, neboť s ohledem na nález Ústavního soudu č. 3/2000 Sb. nebylo možno postupovat jinak. Ministerstvo pak nedisponuje jiným institutem k prominutí daně než uvedeným v § 55a d. ř.

Dne 22. 12. 2004 žalobce opětovně vyzval žalovaného, aby o jeho žádosti ze dne 26. 6. 2000 rozhodl.

Dne 8. 2. 2005 Ministerstvo financí zamítlo žalobcovu žádost ze dne 2. 6. 2003, ve znění dalších doplnění podle § 55a odst. 1 d. ř., neboť ji posoudilo jako opakovanou žádost o prominutí daně podle § 55a odst. 3 citovaného zákona.

Krajský soud v Brně žalobu proti nečinnosti správního orgánu dne 13. 2. 2006 odmítl s tím, že žalovaný neměl pravomoc o žalobcově žádosti o prominutí daně z příjmů právnických osob za rok 1999 ze dne 26. 6. 2000 rozhodnout. Krajský soud odkázal na § 55a d. ř., podle něhož o žádostech o prominutí daně rozhoduje Ministerstvo financí, které také v daném případě rozhodlo. Podle krajského soudu tedy nebyly naplněny podmínky řízení, přičemž tento nedostatek byl neodstranitelný.

V kasační stížnosti žalobce (stěžovatel) uplatňuje důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a), b), resp. d) s. ř. s. Konkrétně pak nesouhlasí s posouzením své žádosti o prominutí daně ze dne 26. 6. 2000 tak, že byla podána podle § 55a d. ř.; činil tak totiž podle § 40 odst. 25 zákona o daních z příjmů, ve znění účinném do 7. 1. 2000. Podle citovaného ustanovení měl stěžovatel nárok na prominutí daně, pokud splnil zákonem stanovené podmínky. V daném případě se tak stalo, avšak daň mu prominuta nebyla. Stěžovatel má za to, že k prominutí daně podle tohoto ustanovení je oprávněn příslušný správce daně, tedy žalovaný. Krajský soud pak rozhodl

o tom, že k prominutí daně podle § 55a d. ř. nemá žalovaný pravomoc, a stěžovatel jeho rozhodnutí považuje proto za nepřezkoumatelné. Stěžovatel také uvádí, že si je vědom toho, že nález Ústavního soudu č. 3/2000 Sb. s účinností od 7. 1. 2000 zrušil § 40 odst. 25 zákona o daních z příjmů. Má však za to, že na jeho případ dopadá znění zákona ještě před účinky citovaného nálezu.

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

### Z odůvodnění:

V daném případě je třeba posoudit, zda bylo v pravomoci žalovaného rozhodnout o stěžovatelově žádosti o prominutí daně ze dne 26. 6. 2000, a také vliv nálezu Ústavního soudu publikovaného pod č. 3/2000 Sb. na danou věc.

Předně je třeba stěžovateli přisvědčit v tom, že žádostí ze dne 26. 6. 2000 nežádal o prominutí daně podle § 55a d. ř., nýbrž uplatňoval svůj nárok na prominutí daně podle § 40 odst. 25 zákona o daních z příjmů, ve znění účinném do 7. 1. 2000. Z dikce naposled uvedeného ustanovení vyplývá, že stěžovateli za splnění zákonných podmínek (zemědělská družstva, případně další společnosti, které vznikly transformací zemědělských družstev podle zákona č. 42/1992 Sb., o úpravě majetkových vztahů a vypořádání majetkových nároků v družstvech, ve znění pozdějších předpisů, které do konce roku 1999 uzavřely dohodu o vypořádání majetkových nároků se všemi oprávněnými osobami, jež svůj nárok vůči družstvu uplatnily podle zvláštních předpisů) vznikl nárok na prominutí daně z příjmů právnických osob za zdaňovací období roku 1999 přímo ze zákona, tedy z hmotněprávního § 40 odst. 25 zákona o daních z příjmů, ve znění účinném do 7. 1. 2000.

Nejvyšší správní soud má za to, že nelze nevidět, že novela zákona o daních z příjmů, provedená zákonem č. 144/1999 Sb., tedy § 40 odst. 25 zákona o daních z příjmů, ve znění účinném do 7. 1. 2000, která zakotvila prominutí daně za splnění zákonných pod-

mínek v tomto ustanovení uvedených, neřešila žádným způsobem postup při prominutí daně, nestanovila povinnost zemědělských společností podávat žádost o prominutí daně a nestanovila ani to, kdo by měl takovou žádost projednávat. Stejně tak daňový řád nemá žádné ustanovení, jež by řešilo postup při aplikaci § 40 odst. 25 zákona o daních z příjmů, ve znění účinném do 7. 1. 2000. Pouze § 55a odst. 1 d. ř., který je v části páté tohoto zákona pojat jako mimořádný opravný prostředek, stanoví, že Ministerstvo financí může daň zcela nebo částečně prominout z důvodů nesrovnalostí vyplývajících z uplatňování daňových zákonů. U příslušenství daně tak může učinit i z důvodu odstranění tvrdosti.

Z uvedeného Nejvyšší správní soud dovozuje, že v tomto případě nejde o vazbu na § 55a odst. 1 d. ř., protože toto ustanovení dopadá pouze na případy nesrovnalostí při uplatňování daňových zákonů a u příslušenství daně na důvod odstranění tvrdosti. O takový případ v přezkoumávané věci nešlo. V tomto případě novela zákona o daních z příjmů, provedená zákonem č. 144/1999 Sb., tedy § 40 odst. 25 zákona o daních z příjmů, ve znění účinném do 7. 1. 2000, prominula daň z příjmů právnických osob přímo speciálním ustanovením zákona. Šlo tedy o prominutí daně udělené přímo citovaným hmotněprávním zákonem (na které je při splnění podmínek nárok), a nikoliv o prominutí daně, o něž je třeba nenárokově žádat a kde záleží na správním uvážení kompetentního správního orgánu, zda bude prominuta či nikoliv, jako je tomu v případě § 55a odst. 1 d. ř. Jinak řečeno § 40 odst. 25 zákona o daních z příjmů, ve znění účinném do 7. 1. 2000, nedelegoval rozhodnutí o prominutí daně na Ministerstvo financí, ale zakotvil prominutí daně z příjmů právnických osob za zdaňovací období roku 1999 přímo ze zákona. Tento právní předpis tedy založil daňovou úlevu stěžovateli přímo zákonem a v těchto případech správní orgán o takové úlevě nerozhoduje v rámci správního uvážení, ale prověřuje oprávněnost vzneseného nároku a splnění zákonných podmínek daňovým subjektem. Nelze tedy oba instituty prominutí daně zaměňovat, jako učinil krajský soud.

Uvedený závěr však již Nejvyšší správní soud vyslovil, a to ve svém rozsudku ze dne 29. 9. 2005, čj. 2 Afs 30/2003-61 ([www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)), a nevidí důvodu se od něho odchýlovat. Nárok podle § 40 odst. 25 zákona o daních z příjmů, ve znění účinném do 7. 1. 2000, pak mohl daňový subjekt vznést přímo v podaném daňovém přiznání za příslušné zdaňovací období (jako učinil ve věci rozhodované zdejší soudem pod sp. zn. 2 Afs 30/2003) nebo tak může učinit samostatným podáním (jako ve věci právě posuzované). O tomto nároku pak nebude rozhodovat Ministerstvo financí, neboť to zvažuje prominutí daně pouze podle § 55a odst. 1 d. ř., nýbrž územně příslušný správce daně podle zákona ČNR č. 531/1990 Sb., o územních finančních orgánech, kterým je v daném případě žalovaný. Posuzování tohoto nároku totiž spadá pod běžnou správu daní podle § 1 odst. 1 písm. a) citovaného zákona. Nejvyšší správní soud tak nesdílí závěr obsažený v napadeném usnesení krajského soudu o tom, že žalovaný neměl pravomoc o stěžovatelově žádosti rozhodnout, a naopak má za to, že posouzení nároku na osvobození od daně z příjmů, který stěžovatel uplatnil žádostí ze dne 26. 6. 2000, bylo plně v kompetenci žalovaného.

V dané věci je však třeba také vážit účinky nálezu Ústavního soudu ze dne 1. 12. 1999, publikovaného pod č. 3/2000 Sb., kterým byl ke dni 7. 1. 2000 mj. zrušen i § 40 odst. 25 zákona o daních z příjmů. Obecně je třeba vycházet z toho, že ruší-li Ústavní soud nějaký zákon nebo jeho jednotlivá ustanovení, činí tak zásadně pro jeho rozpor s ústavním zákonem nebo mezinárodní smlouvou podle čl. 10 Ústavy [čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy], který ke dni rozhodnutí Ústavního soudu (§ 66 a § 67 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů) trvá. Jde - zjednodušeně řečeno - o protiústavnost zákona, která sice může být (jako záporná kvalita právního předpisu) závazně deklarována pouze Ústavním soudem, jejíž existence však byla dána i v době předcházející jeho zrušení. Právní úprava ústavního soudnictví v České republice pak stanoví právní účinky derogačních nálezů Ústavního

soudu při kontrole norem *ex nunc*, a nikoli *ex tunc* (viz usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 4. 1999, Pl. ÚS 5/1998, publikováno ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek č. 14, str. 309). Projevem tohoto účinku nálezu Ústavního soudu je pak ustanovení § 71 zákona o Ústavním soudu.

Odstavec 1 citovaného ustanovení stanoví, že byl-li na základě právního předpisu, který byl zrušen, vydán soudem v trestním řízení rozsudek, který nabyl právní moci, ale nebyl dosud vykonán, je zrušení takového právního předpisu důvodem pro obnovu řízení podle ustanovení zákona o trestním řízení soudním. Podle odstavce 2 téhož ustanovení zůstávají ostatní pravomocná rozhodnutí vydaná na základě právního předpisu, který byl zrušen, nedotčena; práva a povinnosti podle takových rozhodnutí však nelze vykonávat. Odstavec 3 téhož ustanovení právě uvedené vztahuje i na situace, kdy byly zrušeny části právních předpisů, popřípadě některá jejich ustanovení. Odstavec 4 téhož ustanovení pak stanoví, že jinak práva a povinnosti z právních vztahů vzniklých před zrušením právního předpisu zůstávají nedotčena.

Citované ustanovení § 71 odst. 2 není možné na danou věc aplikovat, neboť pravomocné rozhodnutí na základě zrušeného § 40 odst. 25 zákona o daních z příjmů vydáno nebylo, navíc i kdyby tomu tak bylo, zůstalo by takové rozhodnutí zrušujícím nálezem nedotčeno. Pokud jde o část za středníkem tohoto odstavce, tak ani to by se nemohlo dané věci dotknout, neboť „vykonáním práv a povinností“ nutno rozumět výkon takových práv ve vykonávacím řízení, např. v řízení, které je upraveno v části šesté zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, nebo v části druhé hlavy XI. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (viz rozhodnutí Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 6. 12. 2001, sp. zn. 15 Ca

218/2001, Soudní judikatura ve věcech správních č. 921/2002).

Na danou situaci však dopadá § 71 odst. 4 zákona o Ústavním soudu, neboť stěžovateli před zrušením dotčené části zákona o daních z příjmů svědčilo právo na prominutí daně z příjmů právnických osob za zdaňovací období roku 1999 (samozřejmě v případě splnění podmínek uvedených v § 40 odst. 25 zákona o daních z příjmů, ve znění účinném do 7. 1. 2000) přímo ze zákona, a proto jeho právo zůstalo zrušujícím nálezem Ústavního soudu nedotčeno (viz Filip, J., Holländer, P., Šimíček, V.: *Zákon o Ústavním soudu. Komentář*. 1. vydání. C. H. Beck, Praha 2001, str. 286). V dané věci je třeba také vycházet z toho, že stěžovatel postupoval v rozhodné době (tj. od vydání zákona č. 144/1999 Sb. až do konce zdaňovacího období roku 1999, tedy téměř celou polovinu zdaňovacího období) podle tehdy platného práva a přizpůsobil mu i své ekonomické rozhodování, přičemž oprávněně počítal s tím, že pokud splní zákonné podmínky, nebude povinen platit daň z příjmů právnických osob za rok 1999. Opačný závěr, než shora vyjádřený, by byl v rozporu s principem právní jistoty a důvěry v právo. Je tak třeba uzavřít s tím, že splnil-li stěžovatel podmínky zakotvené v § 40 odst. 25 zákona o daních z příjmů, ve znění účinném do 7. 1. 2000, měl nárok na osvobození od daně z příjmů právnických osob za zdaňovací období roku 1999, přestože bylo uvedené ustanovení později zrušeno Ústavním soudem. Ostatně samotný nálezu Ústavního soudu ve vztahu ke zrušení § 40 odst. 25 zákona o daních z příjmů neobsahuje žádnou bližší argumentaci, a nelze tedy jednoznačně dovodit, v čem konkrétně neústavnost tohoto ustanovení Ústavní soud shledal. Jen pro úplnost je vhodné uvést, že ke shodnému právnímu závěru dospěl také Krajský soud v Brně ve svém rozsudku ze dne 6. 1. 2006, čj. 29 Ca 249/2005-21.

## Silniční daň: princip zdanění

k § 2 odst. 1 zákona č. 16/1993 Sb., o dani silniční, ve znění účinném pro zdaňovací období roku 2000

**I. Silniční daň upravená zákonem č. 16/1993 Sb., o dani silniční, představuje pří-  
mou majetkovou daň. To mimo jiné znamená, že ke zdanění dochází bez ohledu na  
skutečnost, zda příslušné vozidlo bylo či nebylo ve zdaňovacím období užíváno.**

**II. Poplatníkem daně je provozovatel registrovaného vozidla zapsaný v technic-  
kém průkazu, a to i tehdy, pokud již není jeho vlastníkem.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 5. 2006, čj. 2 Afs 101/2005-67)*

**Věc:** Ing. Jaroslav Č. proti Finančnímu ředitelství v Českých Budějovicích o daň silniční, o ka-  
sační stížnosti žalobce.

Dne 13. 12. 2004 zamítl žalovaný odvolání žalobce proti rozhodnutí orgánu I. stupně, jímž byla žalobci dodatečně vyměřena daň silniční za rok 2000. Tato daň se týkala cister-  
nového vozidla (návesu), které žalobce kou-  
pil v roce 1995 a již v roce 1998 jej prodal,  
nicméně i nadále zůstal zapsán v technickém  
průkazu vozidla jako jeho držitel. Proto měl  
stále postavení poplatníka daně dle § 4  
odst. 1 zákona.

Žalobce se bránil zamítnutí svého odvolá-  
ní žalobou, kterou krajský soud taktéž zamítl.  
Jako svůj hlavní žalobní argument si žalobce  
zvolil úvodní ustanovení § 1 zákona o dani sil-  
niční,<sup>\*)</sup> které mělo vyjadřovat jeho hlavní účel  
– zdanění *faktického užívání* pozemních ko-  
munikací vozidly. Žalobce uvedl, že vozidlo již  
nevlastnil a neužíval jej, neboť nebylo schop-  
no provozu v důsledku špatného technického  
stavu. Tento fakt doložil úředními záznamy  
Správy a údržby silnic i Městské policie.

Proti zamítavému rozhodnutí krajského  
soudu brojil dále žalobce (stěžovatel) kasační  
stížností, v níž v zásadě zopakoval všechny své  
argumenty s tím, že považuje za nesprávné  
právní posouzení otázky krajským soudem.

Žalovaný ve své replice setrval na dosa-  
vadním názoru, že podle § 2 odst. 1 zákona  
o dani silniční je vozidlo předmětem daně sil-  
niční. Má totiž přidělenou státní poznávací

značku a bylo určeno k podnikání. Poplatní-  
kem této daně je osoba zapsaná v technickém  
průkazu jako držitel vozidla, bez ohledu na  
skutečnost, že vlastnické právo k vozidlu  
svědčí již jinému subjektu a že vinou špatné-  
ho technického stavu vozidlo neužívalo ko-  
munikace. Žalovaný označil § 1 zákona za „*ja-  
kýsi úvod zákona, který neměl normativní  
obsah*“, a upozornil na to, že v následujícím  
normativním textu již zákon nepodmiňuje  
zdanění faktickým používáním komunikací  
v určitém zdaňovacím období.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost  
zamítl.

### Z odůvodnění:

(...) Nejvyšší správní soud nejprve uvádí,  
že zákon č. 16/1993 Sb., o dani silniční (dále  
jen „zákon“), svojí povahou upravuje daň,  
kterou je nutno typově vymezit jako daň pří-  
mou a majetkovou. Argumentace stěžovatele  
by totiž byla relevantní pouze tehdy, jestliže  
by se ve skutečnosti jednalo o daň zcela jiné-  
ho typu, která by byla založena na užívání ur-  
čitých veřejných statků (zde: pozemní komu-  
nikace), a nikoliv na vlastnictví (dispozici)  
k určité věci. Jinou otázkou je, že pokud by  
předmětná daň byla založena na užívání po-  
zemních komunikací, jednalo by se z povahy  
věci spíše o poplatek než daň, jelikož právě  
poplatky jsou svojí podstatou založeny na

<sup>\*) Ustanovení bylo zrušeno zákonem č. 207/2002 Sb. s účinností od 1. 1. 2003.</sup>



principu určité přímé reciprocitě plnění a právě tímto svým znakem se nejvýrazněji odlišují od daní.

Pro závěry o zařazení předmětné daně do skupiny přímých a majetkových daní svědčí hned několik argumentačních pozic. Předně samotné gramatické znění zákona (o němž se především opíraly finanční úřady i krajský soud v odůvodnění vydaných rozhodnutí) je založeno na zásadě, že předmětem daně jsou silniční motorová vozidla a jejich přípojná vozidla registrovaná a provozovaná v ČR, používaná k podnikání (§ 2 odst. 1 zákona). Daňovým poplatníkem je fyzická nebo právnická osoba, která je provozovatelem vozidla registrovaného v České republice v registru vozidel a je zapsána v technickém průkazu [§ 4 odst. 1 písm. a) zákona]. Konstrukce sazby daně je založena na odstupňování u jednotlivých vozidel podle jejich technických parametrů (§ 6 zákona). Z uvedeného tedy přespěšdčivě vyplývá, že silniční daň je skutečně konstruována jako daň majetková, kdy pro stanovení její výše není rozhodující faktické využívání pozemních komunikací. Tento názor ostatně koresponduje i s doktrínou finančního práva (viz např. L. Grůň: Finanční právo a jeho instituty. Linde 2004, str. 131; M. Bakeš a kol.: Finanční právo. 3. vyd., str. 307 a násl.).

Není bez významu rovněž připomenout, že tato daň se stala součástí našeho právního řádu teprve od roku 1993, nicméně měla v minulosti svého předchůdce v podobě daně z motorových vozidel. Smyslem této daně v obou zmíněných případech přitom je to, aby držitelé vozidel přispěli na financování sítě pozemních komunikací, přičemž výše tohoto příspěvku je odstupňována podle vlivu jednotlivých druhů vozidel na opotřebení vozovky. Jak k tomu uvádí zahraniční odborná literatura (Tipke - Lang: Steuerrecht. 18. vyd., Verlag Dr. Otto Schmidt 2005, str. 634 a násl.), jedná se o typickou spotřební daň (označovanou někdy i jako daň z luxusu), kdy sice v pozadí stojí úvaha o určité ekvivalenci plnění, nicméně skutečné poměrování podle rozsahu využívání komunikací se neprovádí. Tato skutečnost je ostatně dána i stále silnějším akcentem na eliminaci negativních důsledků

na životní prostředí, nepřímo zohledňované výši této daně.

S tím koresponduje i zamýšlený účel zákona, o čemž svědčí též důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o dani silniční (Česká národní rada, 1992, VI. volební období, tisk č. 661, [http://www.psp.cz/eknih/1990cnr/tisky/t0661\\_01.htm](http://www.psp.cz/eknih/1990cnr/tisky/t0661_01.htm)), podle níž „*cílem navrhované právní úpravy silniční daně je zdanění užívání silniční a dálniční sítě tuzemskými i zahraničními dopravci za účelem zajištění finančních zdrojů na výstavbu a modernizaci sítě veřejných pozemních komunikací. (...) Tato daň bude působit i na snížení současných vážných ekologických problémů vyplývajících z využívání veřejných komunikací. U podnikatelských vozidel je zohledněno vybavení vozidla katalyzátorem a ekologický pohon daňovou úlevou*“. Proto také v původním vládním návrhu tohoto zákona v jeho ustanovení § 1 bylo uvedeno, že „*předmětem daně silniční jsou silniční motorová vozidla, kolové traktory, přípojná vozidla k silničním motorovým vozidlům a ke kolovým traktorům, mají-li přidělenou státní poznávací značku a jsou používána k podnikatelské činnosti*“.

Na základě shora provedených obecnějších úvah dospívá Nejvyšší správní soud k závěru, že napadený rozsudek krajského soudu není zatížen nezákonností při výkladu aplikovaných zákonných ustanovení, když jím provedený výklad odpovídá nejen dikci těchto ustanovení, nýbrž zejména celkové koncepci a smyslu silniční daně. Jestliže tedy nebylo učiněno sporným, že předmětné vozidlo bylo určeno k podnikání, nespadlo do skupiny vozidel osvobozených od daně a stěžovatel byl v technickém průkazu zapsán jako jeho provozovatel, nelze důvodně zpochybnit z toho plynoucí právní závěr, že stěžovatel je poplatník silniční daně, a že mu proto tato daň byla správně vyměřena, a to bez ohledu na skutečnost, že ve zdaňovacím období již toto vozidlo nevlastnil ani neužíval.

Ke stížnostní námitce, poukazující na ustanovení § 1 zákona, ve znění do účinnosti novely provedené zákonem č. 207/2002 Sb., podle něhož „*účelem zákona je upravit daň*

*silniční, kterou se zdaňuje užívání pozemních komunikací v České republice silničními vozidly*“, Nejvyšší správní soud nesouhlasí s názorem žalovaného obsaženým v jeho vyjádření ke kasační stížnosti, že toto ustanovení nemělo žádný normativní obsah. Tvrze- ní, že vymezení účelu zákona je jen jakýmsi uvozením zákona bez normativních dopadů, není udržitelné, neboť každý normativní právní akt je nutno vnímat jako vzájemně provázaný logický celek. Zákonné vymezení účelu zákona tak je důležité zejména z hlediska výkladu jeho dalších ustanovení, a již v tomto rysu proto spočívá jeho normativnost. Potud Nejvyšší správní soud akceptuje argumentaci stěžovatele. Od stěžovatele se však liší v tom, co konkrétně z tehdy platného ustanovení § 1 zákona vyplývalo pro rozhodovanou věc. Ze skutečnosti, že silniční daní se zdaňuje užívání pozemních komunikací, podle přesvědčení soudu nelze v projednávané věci dovést, že když stěžovatel předmětné vozidlo neužíval, nemohla mu tato daň být vyměřena. Citované ustanovení je totiž nutno vidět v celém kontextu zákona a ve vazbě na zákony další. V tomto směru Nejvyšší správní soud především připomíná, že původně plynul výnos této daně jako běžný daňový příjem do státního rozpočtu, od roku 2000 však již celý výnos této daně spadá do Státního fondu dopravní infrastruktury jako příjem určený na financování silnic, dálnic a jiných dopravních cest [§ 4 odst. 1 písm. b) zákona č. 104/2000 Sb., o Státním fondu dopravní in-

frastruktury]. Jinak řečeno, jakkoliv silniční daň představuje daň majetkového typu, její smysl spočívá především ve vytvoření peněž- ních prostředků k financování dopravní in- frastruktury, což platilo i v době před zříze- ním Státního fondu dopravní infrastruktury (viz citovaná důvodová zpráva k návrhu záko- na o dani silniční). Takto je nutno vnímat smysl zdaňování prostřednictvím silniční da- ně, obsažený v citovaném ustanovení § 1. Vý- klad stěžovatele tento smysl podstatně pře- kračuje a byl by reálně použitelný pouze tehdy, jestliže by tato daň byla koncipována zcela odlišným způsobem, a to v podstatě ja- ko poplatek, což především znamená, že by muselo být zákonem přesně upraveno, jakým způsobem by byla dosažena určitá míra recipro- city mezi užíváním pozemních komunikací a mezi jejím zpoplatněním, což je typické např. pro dálniční poplatky nebo mýtné. Tento po- stup se však, jak již bylo zmíněno výše, pojmově vymyká principu zdanění. Ambice zákonodárce jdoucí v tomto směru tedy zjevně nelze vysledo- vat, a to žádnou z možných interpretačních me- tod aplikovaných zákonných ustanovení.

Jen pro úplnost Nejvyšší správní soud do- dává, že shora prezentované závěry jsou ob- dobné závěrům vyplývajícím ze srovnatel- ných zahraničních právních úprav. Viz např. německá úprava, kde předmětem daně je rov- něž pouhý fakt držení vozidla, přičemž je zce- la irrelevantní, zda toto vozidlo je využíváno či nikoliv (viz cit. práce Tipke - Lang, str. 635).

## 1359

### Právo Evropských společenství: aplikační přednost; výklad právních norem

#### Spotřební daň: předmět daně z tabáku

k čl. 10 Smlouvy o založení ES

k čl. 2 odst. 1 směrnice Rady 95/59/ES ze dne 27. listopadu 1995 o daních jiných než daních z obratu, které ovlivňují spotřebu tabákových výrobků

k § 101 odst. 2 zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění zákona č. 217/2005\*

**Všechny orgány členského státu Evropské unie, včetně správních orgánů, mají povinnost vykládat vnitrostátní právní předpisy v souladu se směrnicemi vydaný-**

\* S účinností od 1. 1. 2007 bylo ustanovení změněno zákonem č. 575/2006 Sb.

**mi orgány Společenství a, v případě nesouladu vnitrostátních předpisů se směrnicí, jsou-li splněny podmínky přímého účinku směrnice, aplikovat směrnici přednostně před odlišnou úpravou vnitrostátními právními předpisy.**

(Podle rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 19. 7. 2007, čj. 15 Ca 184/2006-42)

**Prejudikatura:** rozsudek Soudního dvora ES ze dne 4. prosince 1974 ve věci 41/74, *Yvonne van Duyn proti Home Office*, Recueil s. 1337 (Judikatura Evropského soudního dvora č. 41/2004, str. 246).

**Věc:** Společnost s ručením omezeným R. proti Celnímu ředitelství v Ústí nad Labem o uložení pokuty.

Dne 19. 12. 2005 provedl Celní úřad Most místní šetření v provozovně žalobce a přitom zjistil, že žalobce skladuje tabák „Cézar“ a „Golem“ v celkovém množství 106,5 kg, který není označen kolkovými nálepkami. Za to uložil celní úřad rozhodnutím ze dne 30. 3. 2006 žalobci pokutu ve výši 10 000 Kč a propadnutí uvedeného tabáku.

Proti rozhodnutí celního úřadu podal žalobce odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 29. 5. 2006 zamítl.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce správní žalobu u Krajského soudu v Ústí nad Labem. Žalobce odmítl názor žalovaného, že tabáková surovina značky „Golem“ a „Cézar“ má charakter vybraných výrobků ve smyslu § 101 zákona o spotřebních daních. Celní orgány, na nichž leží v tomto případě důkazní břemeno, postupovaly od samého počátku v daňovém řízení tak, že předmětné zboží kvalifikovaly jakožto tabákový výrobek ve smyslu § 101 zákona o spotřebních daních, aniž by tento závěr byl v konfrontaci s argumentací žalobce relevantně podložen a zákonem stanoveným způsobem dostatečně přesvědčivě prokázán. Zabalení tabákové suroviny do 150g, resp. 100g, balení bez jakéhokoliv vstupu procesu zpracování je možné považovat za výrobu. Žalobce se domnívá, že uvedený názor nemá oporu ani v zákoně o dani z příjmů, ani ve směrnici Rady 95/59/ES o daních jiných než daních z obrátu, které ovlivňují spotřebu tabákových výrobků. Pouhé přebalení tabákové suroviny nelze dle názoru žalobce považovat za zpracování ve smyslu čl. 9 odst. 1 Směrnice Rady č. 95/59/ES. Žalobce dále uvádí, že ustanove-

ní § 101 odst. 3 písm. d) zákona o spotřebních daních je pro účely klasifikace tabákových výrobků v ČR neaplikovatelné. Vzhledem k tomu, že se Česká republika při vstupu do Evropské unie zavázala k implementaci příslušných právních norem Společenství do národní legislativy, jsou dle názoru žalobce aplikovatelná pouze taková z ustanovení § 101 zákona o spotřebních daních, která jsou v souladu s ustanoveními směrnice Rady č. 95/59/ES. Žalobce trvá na svém názoru, že je povinností správního orgánu řídit se přednostně závaznými právními předpisy Společenství, pokud se prokazatelně dozví, že jím používaná národní legislativa je v některém ohledu v přímém rozporu s legislativou Společenství.

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě zejména uvedl, že předmětné zboží je tabákovým výrobkem podléhajícím povinnosti značení a spotřební dani a že si žalobce nesprávně vysvětluje ustanovení § 101 zákona o spotřebních daních. Dle tohoto ustanovení zákon zahrnuje mezi tabákové výrobky i tabák. V ustanovení § 101 odst. 3 je rozlišen tabák na kouření a ostatní tabák. V § 101 odst. 6 jsou vymezeny výrobky, které nejsou tabákovými výrobky. Z uvedených právních ustanovení dle žalovaného jednoznačně vyplývá, že předmětné zboží je tabákovým výrobkem a jako takové podléhá spotřební dani a povinnosti značení tabákovou nálepkou. K námitce žalobce, že pouhé přebalení výrobku do malých balení, při kterém nedojde k žádnému zpracování tabáku, nemůže být výrobou vybraných tabákových výrobků, žalovaný uvádí, že dle jeho názoru se o výrobu ve smyslu zákona o spotřebních daních i směrnice Rady

č. 95/59/ES jedná, neboť balíčky o 150 gramech či 100 gramech jsou jednoznačně balem určeným pro konečného spotřebitele a jsou určeny k maloobchodnímu prodeji. Žalovaný trvá na svém názoru, že správní orgán nemůže posoudit, zda ustanovení zákona je pro účely klasifikace tabákových výrobků v ČR neaplikovatelné, protože není v souladu se směrnicí Rady 95/59/ES. Žalovaný je toho názoru, že žalobce si nesprávně vykládá závaznost právních aktů sekundárního práva Společenství. Zatímco nařízení jako závazný akt normativní povahy zavazuje jak členské státy, tak i jejich vnitrostátní subjekty práva v celém svém rozsahu a je přímo aplikovatelné, směrnice zavazuje členské státy, jen co se týče zamýšlených dosažených výsledků. Formy a metody dosažení tohoto cíle zůstávají na vůli státu. Z uvedeného dospěl žalovaný k závěru, že správní orgány přímo aplikují nařízení, a nikoli směrnice.

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

### Z odůvodnění:

Vzhledem ke skutečnosti, že povinnost označovat zboží tabákovými nálepkami se dle zákona o spotřebních daních vztahuje pouze na tabákové výrobky definované v § 101 zákona o spotřebních daních, je otázka, zda jsou předmětné výrobky tabákovými výrobky ve smyslu § 101 zákona o spotřebních daních v daném řízení, otázkou rozhodnou, neboť pouze, pokud by se o tabákové výrobky jednalo, mohl se žalobce v posuzovaném případě dopustit jiného správního deliktu spočívajícího ve skladování a prodeji neznačených tabákových výrobků.

Klíčovou otázkou při posouzení daného případu je otázka aplikovatelnosti vnitrostátní úpravy zákona o spotřebních daních v případě, kdy je tato v rozporu s obsahem směrnice Rady 95/59/ES.

Směrnice je aktem sekundárního práva ES. Směrnice nemá obecnou závaznost. Je to akt zavazující jen subjekty, jimž je adresován - a těmi mohou být výlučně členské státy.

Směrnice předepisuje jen výsledek, jehož má být dosaženo, zatímco formy a metody dosažení tohoto cíle zůstávají na vůli států. Z povahy směrnic tedy vyplývá, že vlastnost přímého účinku je jim cizí, neboť směrnice se jednotlivce přímo týkat nemá. Dlouho se vycházelo z toho, že legislativní opatření členských států k provedení směrnice je nezbytné. Soudní dvůr ES však k tomuto problému zaujal jiné stanovisko, a to v několika svých rozhodnutích, v nichž specifikoval i další podmínky pro případný přímý účinek směrnic (např. rozsudek ze dne 4. prosince 1974 ve věci 41/74, *Yvonne van Duyn proti Home Office*, Recueil s. 1337). Podle relevantní judikatury Soudního dvora ES se jako základní podmínky bezprostřední aplikovatelnosti pravidel směrnice jeví tyto podmínky: uplynutí transpoziční lhůty, nenáležitá transpozice směrnice, dostatečná přesnost a bezpodmínečnost pravidla směrnice, aktivní legitimace osoby, jež se bezprostřední aplikovatelnosti dovolává, a skutečnost, že bezprostřední aplikací směrnice nedojde k uložení povinnosti jednotlivci. Přímý účinek směrnice může být pouze vertikální vzestupný, tj. jednotlivec se může na základě přímo účinné směrnice dovolat svého práva vůči členskému státu, ale nemůže mu být přímo směrnicí uložena žádná povinnost. Členský stát, který ve stanovené lhůtě neprovedl směrnici, se nemůže dovolávat tohoto porušení vlastní povinnosti vůči jinému subjektu.

V posuzovaném případě je relevantní směrnicí směrnice Rady 95/59/ES o daních jiných než daních z obratu, které ovlivňují spotřebu tabákových výrobků. Lhůta pro transpozici této směrnice uplynula již před vstupem České republiky do Evropské unie, a protože ve Smlouvě o přistoupení České republiky a dalších zemí k Evropské unii nebyla vyjednána ohledně platnosti této směrnice výjimka ani pro přechodné období, uplynula lhůta pro transpozici této směrnice pro Českou republiku okamžikem jejího přistoupení k Evropské unii.

Dle článku 2 bod 1. uvedené směrnice se za tabákové výrobky považují cigarety, doutníky a doutníčky (doutníky o hmotnosti nej-

výše 3 g na kus) a tabák ke kouření. V článku 5 směrnice je uvedeno, že za tabák ke kouření se považuje řezaný nebo jinak dělený tabák, kroucený nebo lisovaný do desek a vhodný ke kouření bez dalšího průmyslového zpracování, a dále tabákový odpad dodaný k maloobchodnímu prodeji, který nelze považovat za doutníky, doutničky ani cigarety. Zákon o spotřebních daních, ve znění platném v prosinci 2005, považoval dle § 101 odst. 2 za tabákové výrobky cigarety, doutníky, cigarillos a tabák. Dle § 101 odst. 3 uvedeného předpisu se tabák dělil na tabák ke kouření, který byl definován obdobně jako tabák ke kouření ve výše uvedené směrnici, a ostatní tabák, který byl definován jako tabákové výrobky, které nejsou tabákem ke kouření, jsou určeny pro konečného spotřebitele a k jinému účelu než ke kouření, s výjimkou šňupavých a žvýkacích tabáků. Kategorie „ostatní tabák“ tedy svým obsahem přesahovala okruh tabákových výrobků, jak je definovala Směrnice Rady 95/59/ES. Soud dospěl k názoru, že v uvedeném rozsahu tedy nebyla tehdy platná vnitrostátní úprava v souladu se zmíněnou směrnicí. Směrnice tedy v daném období nebyla řádně transponována do vnitrostátního práva. Je nutné poznamenat, že tabák, který není tabákem ke kouření, byl mezi tabákové výrobky v zákoně o spotřebních daních zařazen až novelou č. 217/2005 Sb., která v této části nabyla účinnosti dne 1. 7. 2005. Do té doby byl ostatní tabák definován jako tabákové výrobky, které nejsou tabákem ke kouření, jsou upraveny pro kouření a určeny k jinému účelu. Ke změně této právní úpravy pak znovu došlo novelou č. 575/2006 Sb. s účinností ode dne 1. 1. 2007, kde je v § 101 odst. 2 jednoznačně uvedeno, že tabákovými výrobky jsou cigarety, doutníky, cigarillos a tabák ke kouření. Kategorie ostatního tabáku, jejíž definice zůstala prakticky stejná, tak vypadla z režimu tabákových výrobků. Slovní spojení „tabákové výrobky“ obsažené v definici ostatního tabáku (ostatním tabákem se rozumí tabákové výrobky, které nespádají pod definici tabáku ke kouření) je nutno v daném kontextu chápat jako určitou legislativní nešikovnost, s tím, že toto slovní spojení zde vymezuje okruh výrobků určitého druhu a nejde

v žádném případě o použití legislativní zkratky definované v daném předpise. V důvodové zprávě k novele č. 575/2006 Sb. je k předmětnému ustanovení uvedeno, že se touto novelou upřesňuje vymezení předmětu daně z tabákových výrobků v souladu se směrnicí 95/59/ES. Problematická úprava tedy byla účinná pouze od 1. 7. 2005 do 31. 12. 2006.

Definice tabákových výrobků obsažená ve Směrnici Rady 95/59/ES je beze vší pochybnosti dostatečně přesná a zcela bezpodmínečná.

Další podmínkou přímé aplikace směrnice v konkrétním případě je nutnost aktivní legitimace osoby, jež se bezprostřední aplikovatelnosti dovolává. Aktivní legitimaci dovolat se bezprostřední aplikovatelnosti pravidel směrnice má především každý, kdo je konečným adresátem – beneficentem konkrétního práva, jehož vznik směrnice či její pravidlo předvídá. Podle rozsudku Soudního dvora ES ze dne 11. července 1991 ve věci C-87/90, *A. Verholen a další proti Sociale Verzekeringsbank Amsterdam*, Recueil s. I-3757, má však aktivní legitimaci i subjekt, který sice není konečným adresátem konkrétního práva, jehož vznik pravidlo směrnice předvídá, kterému však bezprostřední aplikace pravidel směrnice slouží k ochraně jeho zájmů či právního postavení. Ve světle výše uvedeného soud dospěl k názoru, že žalobce má dostatečnou aktivní legitimaci dovolávat se přímého účinku směrnice.

V daném případě se také soudu jeví jako jednoznačné, že bezprostřední aplikací pravidel směrnice nedojde k uložení povinností jednotlivci.

Soud dospěl vzhledem k výše uvedenému k názoru, že v době rozhodování správních orgánů byly splněny všechny podmínky pro případné přímé aplikování pravidel obsažených ve směrnici Rady 95/59/ES. V obecné rovině nepochybně platí, že povinnost výkladu konformního s právem ES zavazuje všechny orgány včetně správních orgánů členského státu a totéž platí i pro případné přímé aplikování pravidel obsažených ve směrnici, pokud jsou pro jejich aplikaci splněny všechny podmínky. Prvostupňový orgán se

možností přímé aplikovatelnosti směrnice při svém rozhodování nezabýval a žalovaný po námitce žalobce zaujal stanovisko, že se možnostmi přímé aplikace směrnice ani zabývat nemůže. Pro zjištění skutečnosti, že došlo k porušení povinnosti značit tabákové výrobky tabákovými nálepkami, však dle názoru soudu je nutné ze strany správních orgánů postavit najisto, zda předmětné výrobky splňují definici

tabáku ke kouření ve smyslu uvedené směrnice, neboť vnitrostátní úprava není zcela v souladu s obsahem směrnice. Ve skutečnosti, že prvostupňový orgán ani žalovaný se při rozhodování nezabývali otázkou, zda dané výrobky jsou tabákem ke kouření ve smyslu Směrnice Rady 95/59/ES, spatřuje nepřezkoumatelnost rozhodnutí spočívající v nedostatku důvodů ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

## 1360

### Vodní právo: vypouštění odpadních vod

k § 116 odst. 1 písm. b) zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon)

**Dodržování podmínek stanovených v rozhodnutí o povolení k vypouštění odpadních vod je jednou z povinností, kterou zákon č. 254/2001 Sb., o vodách (vodní zákon), tomu, kdo vypouští odpadní vody, určuje. Pokud tak nepostupuje, porušuje povinnosti stanovené vodním zákonem a vypouští odpadní vodu v rozporu s vodním zákonem, a proto jej lze postihnout podle § 116 odst. 1 písm. b) tohoto zákona. Aplikace § 122 vodního zákona předpokládá naplnění některé ze skutkových podstat uvedených v prvním odstavci tohoto ustanovení a jen za porušení tam uvedených ustanovení lze pokutu podle § 122 vodního zákona uložit.**

*(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 9. 6. 2005, čj. 11 Ca 175/2004-46)*

**Věc:** Společnost s ručením omezeným J. proti Ministerstvu životního prostředí o uložení pokuty.

Okresní úřad Frýdek-Místek udělil žalobkyni dne 5. 1. 2002 povolení podle § 8 odst. 1 písm. c) zákona č. 138/1973 Sb., o vodách, k vypouštění odpadních vod do vod povrchových. Povolení stanovilo průměrné, maximální množství, maximální denní množství a maximální roční množství a specifikovalo hodnoty, jaké je třeba dodržovat. Stanovilo dále, že kontrolní odběr vzorků bude provádět čtyřikrát ročně oprávněná laboratoř. Odběr bude prováděn z místa v těsné blízkosti čistírny odpadních vod před smísením s odpadními vodami. Měření byla provedena 21. 5. 2002, 13. 11. 2002, 13. 2. 2003, 22. 5. 2003 a 12. 11. 2003. Výsledky uvedených měření byly shrnuty v protokole o dozoru se závěrem, že žalobkyně překročila přípustný počet překročení vzorků stanovený rozhodnutím Okresního úřadu Frýdek-Místek.

Dne 11. 12. 2003 zahájila Česká inspekce životního prostředí, oblastní inspektorát Ostrava, jako správní orgán I. stupně vodoprávní řízení o uložení pokuty žalobkyni za vypouštění odpadních vod v rozporu s podmínkami pravomocného povolení, tj. za nedovolené vypouštění odpadních vod ve smyslu § 38 odst. 3 vodního zákona. Dne 16. 2. 2004 správní orgán I. stupně uložil žalobkyni podle § 116 odst. 1 písm. b) a § 118 vodního zákona pokutu ve výši 35 000 Kč za nedovolené vypouštění vod, konkrétně za porušení § 38 odst. 3 vodního zákona, neboť odpadní vody byly vypouštěny v rozporu s vydaným vodoprávním povolením.

Žalobkyně podala proti uvedenému rozhodnutí odvolání, které žalovaný dne 29. 4. 2004 zamítl. Napadené rozhodnutí žalovaný

odůvodnil zejména závěrem, že z výsledků měření bylo zjištěno překročení limitů stanovených žalobkyní správním rozhodnutím. Povinnost zajišťovat zneškodňování odpadních vod ukládá § 38 odst. 3 vodního zákona, a nedodržení povolených hodnot je proto zároveň porušením tohoto zákona. Mezi 85 konkrétními skutkovými podstatami, na které odkazuje § 122 vodního zákona, se nenachází žalobkyní namítaná skutková podstata (nedodržení podmínek povolení vodoprávního úřadu).

Proti zamítavému rozhodnutí o odvolání žalobkyně podala k Městskému soudu v Praze správní žalobu, v níž zejména namítá, že má právo vypouštět odpadní vody, a proto nelze překročení přípustných koncentrací považovat za vypouštění odpadní vody v rozporu se zákonem, ale za porušení povinností uložených na základě zákona a v jeho mezích, tedy za porušení jiných povinností ve smyslu § 122 vodního zákona. Vzhledem k tomu, že každá z právních kvalifikací předpokládá jinou zákonnou sazbu, jde nesprávná právní kvalifikace k tíži žalobkyně.

Městský soud v Praze žalobu zamítl.

### **Z odůvodnění:**

Žalobkyně namítala, že mělo být postupováno podle § 122 vodního zákona, a nikoli podle § 116 tohoto zákona. Se správního spisu vyplývá, že pokuta byla žalobkyní uložena podle § 116 odst. 1 písm. b) vodního zákona, podle kterého Česká inspekce životního prostředí uloží pokutu tomu, kdo vypustí odpadní vody do vod povrchových nebo pozemních v rozporu s tímto zákonem. Prvostupňové rozhodnutí ve svém výroku rovněž uvádí § 38 odst. 3 tohoto zákona, ve kterém jsou stanoveny povinnosti toho, kdo vypouští

odpadní vody do vod povrchových nebo pozemních, zejména povinnost zneškodňovat odpadní vody v souladu s podmínkami stanovenými v povolení k jejich vypouštění. Pokud správní orgán dospěl k závěru, že žalobkyně nespĺnila povinnosti uložené jí rozhodnutím o povolení vypouštět odpadní vody, postupoval správně, pokud následně uložil pokutu podle § 116 odst. 1 písm. b) vodního zákona. Žalobkyně dovozovala, že vzhledem k tomu, že disponovala oprávněním k vypouštění odpadních vod, měla být postižena za porušení tzv. jiných povinností dle § 122 vodního zákona. Tato argumentace není správná. Dodržování podmínek stanovených v rozhodnutí o povolení k vypouštění odpadních vod je jednou z povinností, kterou vodní zákon tomu, kdo vypouští odpadní vody, stanoví. Pokud tak nepostupuje, porušuje nepochybně povinnosti stanovené vodním zákonem a vypouští odpadní vodu v rozporu s vodním zákonem, a proto jej lze postihnout podle § 116 odst. 1 písm. b) tohoto zákona. Skutečnost, zda taková osoba disponuje povolením či nikoli za situace, kdy podmínky v povolení stanovené nedodržuje, proto nelze vyložit tak, že nelze postupovat podle § 116 odst. 1 písm. b) vodního zákona. Závěr žalobkyně o tom, že mělo být postupováno podle § 122 vodního zákona, žalobkyně navíc nijak blíže nezduvodňuje. Aplikace § 122 vodního zákona předpokládá naplnění některé ze skutkových podstat uvedených v prvním odstavci tohoto ustanovení a jen za porušení tam uvedených ustanovení lze pokutu podle § 122 vodního zákona uložit. Žalobkyně neuvádí, o porušení které skutkové podstaty by se dle jejího právního názoru mělo jednat. Soud proto s poukazem na shora uvedené dospěl k závěru, že rovněž tato námitka žalobkyně důvodná není.

## Rozpočty: přijetí dotace ze státního rozpočtu; odvod za porušení rozpočtové kázně

k § 84 a § 85 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění zákona č. 450/2001 Sb. k § 44 odst. 2 a 3 zákona č. 218/2000 Sb., rozpočtová pravidla<sup>\*)</sup>

**K přijetí dotace ze státního rozpočtu obcí na základě rozhodnutí ministerstva není třeba souhlasu zastupitelstva obce dle § 84 a § 85 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.**

**I když žádost o poskytnutí dotace ze státního rozpočtu nebyla schválena obecním zastupitelstvem a starosta zastupitelstvo obce o přijetí a čerpání dotace neinformoval, odpovídá obec za nedodržení podmínek poskytnutí dotace. V takovém případě lze, pokud došlo k porušení rozpočtové kázně nedodržením podmínek použití dotace, obci uložit dle § 44 odst. 2 a 3 zákona č. 218/2000 Sb., rozpočtových pravidel, aby zaplatila odvod za porušení rozpočtové kázně a penále.**

*(Podle rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 5. 2007, čj. 30 Ca 6/2005-81)*

**Věc:** Obec Stružná proti Finančnímu ředitelství v Plzni o odvod za porušení rozpočtové kázně.

Finanční úřad v Karlových Varech uložil žalobkyni platebními výměry ze dne 10. 5. 2004 a ze dne 26. 5. 2004, aby odvedla do státního rozpočtu neoprávněně použité prostředky poskytnuté ze státního rozpočtu a penále ve výši celkem 12 611 815 Kč.

Proti platebním výměrům podala žalobkyně odvolání. Žalovaný rozhodnutími ze dne 20. 12. 2004 a ze dne 4. 1. 2005 odvolání žalobkyně zamítl. Žalobkyně nedodržela závazné termíny pro realizaci a závěrečné vyhodnocení akce, na kterou byly dotace poskytnuty, a nedodržela ani další podmínky pro použití dotací stanovené v rozhodnutích Ministerstva financí a Ministerstva zemědělství o přidělení dotací.

Proti rozhodnutím žalovaného podala žalobkyně správní žalobu u Krajského soudu v Plzni. V žalobě žalobkyně zejména uvedla, že o poskytnutí dotací Ministerstvem zemědělství na akci „Kanalizace Stružná“ a následně Ministerstvem financí na akci „Stružná, okr. Karlovy Vary, rozšíření kanalizace a vodovodu“ (dále jen „akce“) bylo rozhodnuto vždy pouze na základě žádosti sepsané bývalým starostou žalobkyně (dále jen „bývalý starosta“) a jen on byl seznámen s rozhodnu-

tími o poskytnutí dotace. Zastupitelstvo žalobkyně neudělilo souhlas k žádostem o dotace a nebylo seznámeno s rozhodnutími o těchto žádostech, tzn. že zastupitelstvo obce neschválilo právní úkon obce, tedy návrh na uzavření smlouvy o poskytnutí dotace. Právo disponovat s dotačními prostředky náleželo bývalému starostovi, který s nimi bez vědomí zastupitelstva a bez ohledu na rozpočet obce, v rozporu s podmínkami pro jejich poskytnutí, nakládal z titulu plnění závazků obce ze smluv, uzavřených bez vědomí zastupitelstva. Při podání druhé žádosti o poskytnutí dotace Ministerstvu financí si bývalý starosta musel být vědom, že jedná v rozporu se závaznými pravidly pro nakládání s dotací poskytnutou Ministerstvem zemědělství, když jednou z podmínek pro poskytnutí této dotace bylo, že se jedná o jednorázovou akci nerozdělenou na etapy, která bude dokončena a dílo zkolaudováno nejpozději do konce roku, v němž byla dotace poskytnuta, a že porušil podmínku minimální výše finanční účasti žalobkyně při realizaci akce. Musel si tedy být vědom, že si počíná protiprávně. Žalobkyně nesouhlasila s právním názorem žalovaného, že je nutné počínání bývalého starosty přičítat k tíži žalobkyně. Dle žalobkyně

<sup>\*) Ustanovení změněno s účinností od 1. 1. 2004 zákonem č. 479/2003 Sb.</sup>



žalovaný interpretoval ustanovení obecního zřízení upravující pravomoci zastupitelstva ve vztahu k rozpočtu obce a k hospodaření obce obecně příliš restriktivním způsobem. Pravomoci a právní status starosty obce, jako jednoho z orgánů obce, pojímal naopak velice extenzivně. Právo schvalovat rozpočet a závěrečný účet obce obecní zřízení dle § 84 odst. 2 písm. c) výslovně svěřuje do výlučné pravomoci zastupitelstva obce. Veřejnoprávní charakter obce je důvodem, proč na jednání obce nelze šablonovitě aplikovat pravidla jednání obchodní společnosti a nelze srovnávat funkci starosty obce s funkcí statutárního orgánu obchodní společnosti a ani paušálně a bez dalšího přisuzovat jednání starosty k tíži obce. Podle názoru žalovaného starosta obce nemůže platně uzavřít jménem obce smlouvu o půjčce či např. převzít dluh, byť by předmětem plnění byla zanedbatelná částka (z takového právního úkonu by obec zavázána nebyla), naproti tomu je oprávněn jménem obce požádat o dotaci, následně dotaci za obec přijmout a použít bez ohledu na schválený rozpočet obce, tedy protiprávním způsobem, v důsledku čehož by měl obci vzniknout závazek k plnění částky několikanásobně vyšší, než je roční příjem obce. Dle žalobkyně je v této věci dále klíčová skutečnost, že ani jedna z dotací poskytnutých státem nebyla zastupitelstvem zahrnuta do příjmové či výdajové části rozpočtu a zastupitelstvo nepřijalo rozpočtové opatření ve smyslu § 16 odst. 3 a 4 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů (dále jen „zákon č. 250/2000 Sb.“), kterým by vzalo na vědomí podmínky a možnost čerpání peněžních prostředků z dotace, neboť nebylo o podání žádosti ani o rozhodnutí o poskytnutí dotace informováno, a tudíž ani neschvalovalo za obec návrh na uzavření smlouvy o poskytnutí dotace. Starosta proto nebyl oprávněn jakýmkoliv způsobem nakládat s peněžními prostředky poskytnutými jako dotace, a pokud tak učinil, učinil tak na základě své libovůle, vědom si toho, že v rozpočtu žalobkyně není s těmito peněžními prostředky kalkulováno. Pokud by se zastupitelstvo obce dozvědělo, že obci byla poskytnuta dotace a že tuto částku lze použít za předem sta-

novených podmínek, bylo by možné přijmout příslušné rozpočtové opatření, tedy kvalifikovaně rozhodnout, jak bude s dotací naloženo. To se však nestalo. Ač byla Ministerstvem zemědělství a Ministerstvem financí poskytnuta dotace územnímu samosprávnému celku, žalobkyně s peněžními dotačními prostředky nikdy nenakládala, ani nepřijala veřejnoprávní závazek jakkoliv s těmito prostředky nakládat, nemohla tedy porušit podmínky pro čerpání obou dotací. Tyto peněžní prostředky byly použity třetí osobou, v rozhodné době zastávající funkci starosty. Řešení celého problému je tedy v rovině soukromoprávní, jako vztahu státu a osoby, která bez právního důvodu nakládala s prostředky státního rozpočtu a na úkor státu se bezdůvodně obohatila ve smyslu § 451 a násl. občanského zákoníku.

Žalovaný ve svém vyjádření upozornil na rozdíl mezi „smlouvou o poskytnutí dotace“ a „rozhodnutím“ a zdůraznil, že obě dotace byly poskytnuty rozhodnutím. Nedůvodnou proto označil námitku, že obec neschválila návrh na uzavření smlouvy o poskytnutí dotace. Zastupitelstvo se nemohlo na rozhodování o poskytnutí dotace podílet, neboť oprávnění příslušného ústředního orgánu státní správy rozhodnout, zda bude dotace poskytnuta, vyplývá z § 14 odst. 2 zákona č. 218/2000 Sb. Příjemcem obou rozhodnutí byl účastník programu – obec Stružná, těmito rozhodnutími tedy byla dotace poskytnuta žalobkyni, nikoliv bývalému starostovi. Jednání bývalého starosty jménem žalobkyně ve věci poskytnutí dotací nepochybně bylo vůči třetím osobám, a tedy i vůči příslušným správním orgánům, právně závazné. Rozhodně nejde o vztah mezi fyzickou osobou – bývalým starostou a těmito správními orgány. Bývalý starosta, jako jeden z členů zastupitelstva, byl do funkce zvolen zastupitelstvem, které mělo možnost jej z funkce odvolat, zjistilo-li, že nezabezpečuje hospodaření obce podle schváleného rozpočtu. Členové zastupitelstva rovněž mohli bývalému starostovi předkládat podněty či připomínky vůči jeho způsobu zabezpečování hospodaření obce podle schváleného rozpočtu. Zastupitelstvo

obce vždy zřizuje finanční a kontrolní výbor, jejímiž předsedy jsou členové zastupitelstva obce, a výbor plní úkoly, kterými jej zastupitelstvo obce pověří. Jestliže tedy žalobkyně po celou dobu používání dotačních prostředků v letech 2002 a 2003 nezjistila, že v účetnictví obce je účtováno o obou poskytnutých dotacích, a nezjistila, na co jsou dotační prostředky používány, nebyla dodržena uvedená ustanovení obecního zřízení a selhaly veškeré kontrolní mechanismy žalobkyně. To však není důvodem, aby se žalobkyně zřekla odpovědnosti za své jednání, tedy za to, že dotaci přijala a použila, jak dokládá její účetnictví.

Krajský soud v Plzni žalobu zamítl.

### Z odůvodnění:

Podle § 103 odst. 1 obecního zřízení obec navenek zastupuje starosta. Pravomoci zastupitelstva obce ve věcech samostatné působnosti obce jsou upraveny v § 84 obecního zřízení. Ustanovení § 85 obecního zřízení pak upravuje, o jakých majetkoprávních úkonech je vyhrazeno rozhodovat zastupitelstvu obce. Pod písmenem c) je zde uvedeno poskytování dotací třetím osobám a nelze dovodit, že by zastupitelstvo obce mělo schvalovat přijetí dotací od třetích osob. Pod písmenem j) je uvedeno uzavírání smluv o poskytnutí dotace třetím osobám, z čehož rovněž nelze dovodit, že by zastupitelstvo obce mělo rozhodovat o uzavírání smluv o přijetí dotace od třetích osob. Jiná je situace v případě uzavírání úvěrových smluv, kde je zastupitelstvu vyhrazeno uzavírání jak smluv o přijetí, tak smluv o poskytnutí úvěru. V daném případě se však jednalo o rozhodnutí o účasti státního rozpočtu na financování akce, tedy o jednostranný právní úkon, nikoliv o smlouvu, tedy o dvoustranný právní úkon. Obecní zřízení neobsahuje žádné ustanovení, které by podmiňovalo platnost žádosti o dotaci jejím předchozím schválením zastupitelstvem obce, proto nelze dovodit, že by takový úkon učiněný starostou obce byl ve smyslu § 41 odst. 2 obecního zřízení bez tohoto schválení od začátku neplatný.

Žalobkyně je dle § 99 odst. 3 obecního zřízení obcí, kde se rada obce nevolí. Pravo-

moc rady obce vykonával u žalobkyně v letech 2002 a 2003 ve smyslu § 99 odst. 2 zákona o obcích bývalý starosta, který byl orgánem obce z tohoto titulu oprávněným i povinným zabezpečovat hospodaření obce podle schváleného rozpočtu ve smyslu zákona č. 250/2000 Sb. Obecní zřízení však upravuje kontrolní mechanismy plnění těchto oprávnění a povinností starostou. Bývalý starosta byl jako jeden z členů zastupitelstva do funkce zvolen podle § 84 odst. 2 obecního zřízení zastupitelstvem obce a to také mohlo starostu z funkce odvolat, pokud by došlo k závěru, že nezabezpečuje hospodaření obce podle schváleného rozpočtu. V průběhu let 2002 a 2003, kdy byly čerpány dotační finanční prostředky, však k odvolání starosty nedošlo. Členové zastupitelstva obce pak mohli podle § 102 odst. 2 písm. e) obecního zřízení podávat bývalému starostovi návrhy, připomínky a podněty ke způsobu hospodaření obce. Dalšími kontrolními orgány jsou výbory, které může zastupitelstvo obce ve smyslu § 117 obecního zřízení zřídit. Podle § 117 odst. 2 obecního zřízení zřizuje zastupitelstvo obce vždy finanční a kontrolní výbor, jejímiž předsedy jsou členové zastupitelstva obce. Výbory pak plní dle § 118 a § 119 úkoly, kterými je zastupitelstvo obce pověřeno. Podle § 119 obecního zřízení měl provádět kontrolu hospodaření s majetkem a finančními prostředky obce finanční výbor. Kontrolní výbor podle § 119 odst. 3 obecního zřízení měl kontrolovat dodržování právních předpisů ostatními výbory a obecním úřadem na úseku samostatné působnosti obce a plnit i další úkoly, kterými by jej pověřilo zastupitelstvo obce. Zápisy o provedené kontrole má kontrolní výbor předkládat zastupitelstvu obce. Podle § 15 odst. 1 zákona č. 250/2000 Sb. územní samosprávné celky uskutečňují své finanční hospodaření v souladu se schváleným rozpočtem a provádějí pravidelnou, systematickou a úplnou kontrolu svého hospodaření po celý rozpočtový rok. Z uvedeného lze proto učinit závěr, že to není a nebyl pouze starosta, kdo bez účasti členů zastupitelstva obce, příp. dalších obyvatel obce, měl sám oprávnění nakládat s finančními prostředky obce a zabezpečovat hospodaření ob-

ce podle rozpočtu obce. Nutno se ztotožnit s žalovaným, pokud by u žalobkyně byla prováděna pravidelná kontrola hospodaření s majetkem a finančními prostředky obce ve smyslu § 15 zákona č. 250/2000 Sb., nemohlo by dojít k tomu, že by žalobkyně po dva roky nevěděla nic o poskytnutých dotacích ze státního rozpočtu, a to za situace, kdy bylo kontrolou finančního úřadu zjištěno a ze správního spisu se podává, že žalobkyně účtovala o obou poskytnutých dotacích. Sama žalobkyně v žalobě uvádí, že byly peněžní prostředky poskytnuté v rámci dotací použity k realizaci předmětných akcí, na úhradu pohledávek třetích osob za odvedené stavební práce, za činnost při výkonu stavebního dozoru a stavba byla podle stavební dokumentace zkolaudována. Za situace, kdy žalobkyně o použití finančních prostředků poskytnutých na základě uvedených dotací účtovala, nese jako účetní jednotka dle § 5 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, odpovědnost za vedení svého účetnictví, a to i v případě, že pověří vedením svého účetnictví jinou právnickou či fyzickou osobu. Nelze proto souhlasit s tvrzením žalobkyně, že to byl bývalý starosta sám, kdo s dotacími prostředky nakládal.

Ze správního spisu je rovněž zřejmé, že žalobkyně již delší dobu uvažovala o vybudování, resp. rozšíření kanalizace, jak vyplývá ze zápisů ze zasedání obecního zastupitelstva z 19. 12. 2001 a z 13. 2. 2002. Rovněž z výzvy Ministerstva zemědělství doručené žalobkyni 7. 2. 2002 vyplývá, že byla žalobkyně vyrozuměna, že na akci jí plánovanou v roce 2002 má být poskytnuta dotace 5 000 000 Kč s tím, že musí být žalobkyni podána žádost a zachován další postup podle příslušných pravidel. V době schvalování rozpočtu obce na rok 2002, tj. 13. 2. 2002, tedy mělo zastupitelstvo tento příslib a znalo částku, která na akci v roce 2002 bude poskytnuta. Soud má proto za prokázané, že se částka 8 385 000 Kč neobjevila v rozpočtu žalobkyně omylem, jak tvrdí žalobkyně, ale byla do příjmové a výdajové části zapracována právě na základě uvedeného příslibu dotace. Uvedený závěr podporuje i zjištění, že v samotné žádosti o dotaci v r. 2002 jsou uvedeny celkové investiční náklady právě v částce 8 385 000 Kč.

Ohledně tvrzení žalobkyně, že nebyly finanční prostředky poskytnuté na základě obou dotací zapracovány do příjmové a výdajové části rozpočtu obce v roce 2002 ani 2003, a to ani během roku formou změny rozpočtu dle § 16 zákona č. 250/2000 Sb., nutno konstatovat shodně s žalovaným, že není rozhodné, zda byly finanční částky dotace zahrnuty do rozpočtu obce na začátku roku, či nikoliv. Podstatné je, zda byly tyto prostředky v průběhu roku čerpány, tedy použity. A k tomu v daném případě dle názoru soudu došlo. Vyplývá to jednak z účetnictví žalobkyně, ze kterého je zřejmé, že příjmy ve formě obou dotací v letech 2002 a 2003 přijala a v příslušných letech použila, a jednak ze zjištění, že stavba, která byla předmětem obou akcí, byla řádně, i když v náhradním termínu, dokončena a zkolaudována. Za situace, kdy tato investice mnohonásobně převyšovala finanční možnosti ročního rozpočtu žalobkyně a jiné finanční prostředky žalobkyně k dispozici neměla (např. bankovní úvěr), je zřejmé, že musela být tato akce financována právě z prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu. V té souvislosti není dle názoru soudu možné, aby v tak malé obci, jakou je žalobkyně, tak rozsáhlý projekt průběžně financovaný nezbudil zájem občanů obce, resp. zájem zastupitelů obce o zdroj jeho financování. Jednalo se proto jednoznačně o použití rozpočtu dle § 18 zákona č. 250/2000 Sb. Jak je výše uvedeno, v roce 2002 byla dotace do rozpočtu žalobkyně zahrnuta. Pokud tomu tak nebylo v roce 2003, měla tak žalobkyně učinit postupem podle § 16 zákona č. 250/2000 Sb. formou rozpočtového opatření během roku. Ze správního spisu je zřejmé, že tak neučinila, proto je nutno uzavřít, že postupovala v rozporu se zákonem č. 250/2000 Sb.

Pokud žalobkyně prostředky poskytnuté jí ze státního rozpočtu nechtěla použít, tedy čerpat, z důvodů nejrůznějších, např. nesouhlasu s podmínkami, které byly součástí rozhodnutí, nebo nemožnosti dostat stanovené finanční spoluúčasti obce, měla dotaci vrátit, nebo neměla přistoupit k čerpání těchto prostředků. Pokud by se o jejich čerpání dověděla již v průběhu tohoto čerpání, buď po apli-

kaci výše uvedených kontrolních mechanismů, či poté, kdy by se členové zastupitelstva obce začali zajímat, z čeho je tak rozsáhlý projekt financován, mělo zastupitelstvo obce možnost zastavit toto čerpání a učinit kroky k nápravě vzniklé situace. Toto však zastupitelstvo obce po celou dobu čerpání těchto prostředků v roce 2002 a 2003 neučinilo a po celou tuto dobu nerozhodlo o způsobu financování této akce, ač je z výše uvedených důkazů zřejmé, že o tom, že je výstavba kanalizace v obci financována právě z prostředků státního rozpočtu, muselo vědět.

Je pravdou, že z žádného zápisu o zasedání zastupitelstva obce nevyplývá, že by bylo podání uvedených žádostí o dotace zastupitelstvem obce výslovně schvalováno, resp. schváleno. Z výše uvedené argumentace soudu, podrobně rozvedené žalovaným v odůvodnění jeho rozhodnutí, však jednoznačně vyplývá, že zastupitelstvo žalobkyně s postupem starosty, tedy podáním žádosti o poskytnutí dotace, použitím těchto finančních prostředků na akci kanalizace, resp. rozšíření kanalizace, materiálně tedy fakticky souhlasilo, i když formální souhlas není nikde zaznamenán.

Rovněž námitku týkající se pochybení poskytovatele dotace soud shledal nedůvodnou. Jak již bylo uvedeno, poskytovatel dotace rozhoduje o poskytnutí dotace dle § 14 zákona č. 218/2000 Sb. na základě žádosti příjemce, tedy dle údajů tam uvedených. Tento zákon neupravuje povinnost poskytovatele dotace zjišťovat, zda je příslušná žádost podána se souhlasem zastupitelstva obce, když je podepsána starostou obce, který dle § 103 odst. 1 obecního zřízení zastupuje obec navenek. Je naopak na obci jako územním samosprávným celku, aby za použití výše uvedených kontrolních mechanismů zajistila soulad ta-

kové žádosti s příslušnými právními předpisy, obecním zřízením, zákonem č. 218/2000 Sb. a č. 250/2000 Sb. V podrobnostech soud odkazuje na vyjádření žalovaného ke shodné odvolací námitce, jak bylo uvedeno výše. Nedůvodnou je rovněž námitka, že realizací stavby došlo ke zhodnocení majetku České republiky, a nikoliv majetku žalobkyně. Jak uvedl žalovaný, je tato skutečnost bez vlivu na posouzení, zda došlo či nedošlo k porušení rozpočtové kázně ve smyslu § 44 zákona č. 218/2000 Sb.

Lze tedy uzavřít, tvrdí-li žalobkyně, která je územně samosprávným celkem - obcí, že jí nebyly poskytnuty v letech 2002 a 2003 dotace podle § 7 odst. 1 písm. c) a § 14 odst. 1, 2, 3 zákona č. 218/2000 Sb., protože příslušné žádosti o dotace podal bývalý starosta žalobkyně bez souhlasu zastupitelstva obce a s rozhodnutím o poskytnutí dotace a čerpání dotace zastupitelstvo obce neseznámil a tyto finanční prostředky nebyly nikdy součástí rozpočtu obce a zastupitelstvo obce po dobu dvou let 2002 a 2003 nemělo povědomost o poskytnutí a čerpání uvedené dotace a ze závěrů kontroly finančního úřadu je zjištěno, že obec o dotaci účtovala, její prostředky vynakládala na akce kanalizace a rozšíření kanalizace v obci, které byly následně kolaudovány, a v obci nebyla prováděna kontrola hospodaření s majetkem a finančními prostředky obce dle § 15 zákona č. 250/2000 Sb. a selhaly i kontrolní mechanismy dle příslušných ustanovení obecního zřízení, pak je zřejmé, že jde o čerpání prostředků dotace ze státního rozpočtu obcí a z toho pro obec plyne povinnost dodržet podmínky, za kterých byla dotace poskytnuta. Pokud je kontrolou zjištěno porušení těchto podmínek ve smyslu § 44 zákona č. 218/2000 Sb., je z takového porušení odpovědná obec, nikoli bývalý starosta.

**Veřejné zakázky: navýšení ceny za provedení veřejné zakázky**

k § 3 zákona č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění zákonů č. 148/1996 Sb., č. 28/2000 Sb. a č. 142/2001 Sb.<sup>\*)</sup>

**Účelem zákona č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek, je zejména zajistit transparentnost procesů při zadávání veřejných zakázek a také nediskriminační prostředí při tomto procesu vůči všem uchazečům. Jestliže se cena za provedení veřejné zakázky navýšila po uzavření několika dodatků k původní smlouvě více než šedesátinásobně, jedná se zcela jednoznačně o obcházení citovaného zákona.**

*(Podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 31. 7. 2006, čj. 31 Ca 157/2005-32)*

**Věc:** Ministerstvo práce a sociálních věcí proti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže o uložení pokuty.

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže ve svém rozhodnutí ze dne 9. 2. 2005 stanovil, že žalobce závažně porušil § 3 zákona o zadávání veřejných zakázek tím, že uzavřel dodatky č. 19 ze dne 28. 2. 2001 až č. 29 ze dne 30. 1. 2004 ke smlouvě ze dne 6. 2. 1995, aniž by je zadal způsobem podle citovaného zákona. Uzavření dodatků považoval za závažné porušení zákona a uložil žalobci podle příslušného ustanovení zákona pokutu ve výši 30 000 Kč.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce rozklad, který žalovaný dne 19. 8. 2005 zamítl.

Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou, ve které zejména uvedl, že žalovaný správně konstatoval, že se společností D. došlo dne 28. 3. 1994 k uzavření smlouvy o smlouvě budoucí, která se týkala zajištění provozu výpočetní techniky pro žalobce v budoucích obdobích. V této smlouvě se obě strany zavázaly, že nejpozději do 31. 12. 1994 uzavřou smlouvu, jejímž předmětem bude dodávka prací a služeb v oblasti výpočetní techniky, správy a údržby sítě, zejména provoz počítače IBM AS/400 včetně terminálové sítě a PC počítačů, programátorské práce a s tím spojené vedení provozní dokumentace, analytické práce, odborné konzultace včetně jednání za žalobce v odborných otázkách servisní práce, školení pracovníků, antivirová preven-

ce a kontrolní činnost včetně kontroly dodržování ochrany autorských práv. Smlouva měla být uzavřena do 31. 12. 1994 na dobu neurčitou a její uzavření bylo oboustranně jisté no smluvními pokutami. V této souvislosti žalobce namítá, že žalovaný nevezal při vydání rozhodnutí existenci této smlouvy dostatečně do úvahy a nezjistil přesně a úplně skutečný stav věci. Výše uvedená smlouva o smlouvě budoucí, uzavřená mezi oběma smluvními stranami, již jasně vymezovala předmět budoucí smlouvy a na jejím základě byla dne 6. 2. 1995 uzavřena smlouva s totožným předmětem plnění, který v ní byl pouze konkretizován. Jedná se tak o plynulé pokračování smluvního procesu, který byl završen zmíněnou smlouvou. Zde je nutno zdůraznit, že v době uzavření předmětné smlouvy o smlouvě budoucí dosud neplatil zákon o zadávání veřejných zakázek, o který se opírá napadené rozhodnutí žalovaného. Tento zákon se stal platným od 28. 9. 1994 a jeho účinnost byla stanovena od 1. 1. 1995. Žalovaný proto nemohl podřadit uvedenou smlouvu pod režim tohoto zákona.

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě především uvedl, že si ve věci vyžádal veškeré písemné doklady, vycházel i z podnětu Policie ČR a z vyjádření žalobce. Vzhledem k tomu, že žalobce v žalobě uvádí odlišné námitky než v předchozích řízeních, odkázal plně na

<sup>\*) S účinností od 1. 5. 2004 nahrazen zákonem č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách, který byl s účinností od 1. 7. 2006 nahrazen zákonem č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.</sup>

napadená rozhodnutí s tím, že meritem projednáváné věci je skutečnost, že všechny dodatky uzavřené zadavatelem po roce 2001 obsahují činnosti, které jdou nad rámec původní smlouvy ze dne 2. 6. 1995, a Úřad správně posoudil, že je na ně nutno pohlížet jako na samostatné veřejné zakázky. Ustanovení § 3 zákona o zadávání veřejných zakázek ukládá zadavateli zadat veřejnou zakázku podle výše budoucího peněžitého závazku ze smlouvy a uzavření smlouvy na veřejnou zakázku jiným způsobem než na základě obchodní veřejné soutěže je přípustné pouze při splnění podmínek stanovených v části třetí tohoto zákona (jiné způsoby zadání veřejných zakázek).

Krajský soud v Brně žalobu zamítl.

### Z odůvodnění:

(...) Žalobce vznesl v podstatě jednu žalobní námitku, kdy uvedl, že žalovaný nechal při vydání rozhodnutí existenci předmětné smlouvy o budoucí smlouvě v úvahu a nezjistil přesně a úplně skutečný stav věci. V předmětné smlouvě o budoucí smlouvě se obě strany zavázaly, že nejpozději do 31. 12. 1994 uzavřou smlouvu, jejímž předmětem bude dodávka prací a služeb v oblasti výpočetní techniky, správy a údržby sítí, zejména provoz počítače IBM AS/400 včetně terminálové sítě a personálních počítačů, programátorské práce a s tím spojené vedení provozní dokumentace, analytické práce, odborné konzultace, včetně jednání za žalobce v odborných otázkách servisní práce, školení pracovníků, antivirová prevence a kontrolní činnost včetně kontroly dodržování ochrany autorských práv. V tomto případě je nutné konstatovat, že tato žalobní námitka nebyla uplatněna v rámci rozkladového řízení. S ohledem na § 5 s. ř. s. a dále ustálenou judikaturu Krajského soudu v Brně je nutno konstatovat, že k této žalobní námitce soud nemohl přihlížet, neboť nebyla uplatněna v rámci rozkladového řízení, tedy nebyla uplatněna v rámci vyčerpání řádných opravných prostředků. Jinak řečeno, soud má zato, že žalobce nevyčerpal

řádne opravné prostředky, tedy nevyčerpal celý jejich obsah, tzn. že tuto námitku mohl uplatnit v rámci rozkladového řízení, avšak ji neuplatnil, tudíž nevyužil řádné opravné prostředky, a tím pádem se dle § 5 s. ř. s. nemůže domáhat ochrany ve správním soudnictví.

Nadto má soud za potřebné dodat, že ze spisového materiálu bylo jednoznačně zjištěno, že dne 23. 8. 1994 uzavřel objednatel (žalobce) se zhotovitelem (společnost D.) smlouvu dle § 269 a násl. obchodního zákoníku, v podstatě se jedná o smlouvu o smlouvě budoucí. Následně dne 6. 2. 1995 uzavřel zadavatel Česká republika - Ministerstvo práce a sociálních věcí s uvedenou společností smlouvu o zajištění provozu výpočetní techniky pro jmenované ministerstvo. Smlouva byla uzavřena na dobu neurčitou s oboustrannou výpovědní lhůtou šest kalendářních měsíců. V mezidobí od uzavření smlouvy do roku 2004 bylo uzavřeno celkem 29 dodatků, z toho 16 dodatků obsahovalo dle názoru žalovaného rozšíření předmětu uvedeného v základní smlouvě. Původní smlouva ze dne 28. 3. 1994 byla uzavřena na celkovou částku plnění ve výši 2 100 000 Kč. Po uzavřených dodatcích se jedná o plnění ve výši 121 549 938 Kč včetně DPH. Soud má zato, že se skutečně jednalo v případě 16 dodatků o dodatky uzavřené v předmětné smlouvě po roce 2001, které obsahují činnosti, které jdou nad rámec původní smlouvy ze dne 2. 6. 1995, a je nutností na ně pohlížet jako na samostatné veřejné zakázky. V tomto případě je tedy nutno pohlížet na postup žalobce jako na obcházení účelu zákona, neboť účelem zákona o zadávání veřejných zakázek je zejména transparentnost procesů při zadávání veřejných zakázek a také nediskriminační prostředí při tomto procesu vůči všem uchazečům. Navíc toto obcházení zákona zcela jednoznačně dokládá i výše plnění původní smlouvy a celkové plnění do roku 2005. Pokud žalobce hovoří o jakémsi zpřesnění či konkretizaci, nelze s tímto souhlasit, a to i s ohledem, jak už bylo uvedeno, na výši plnění, která v mezidobí byla uplatněna.

## Provoz na pozemních komunikacích: pravomoc obecní policie měřit rychlost vozidel na území obce

k § 79 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích

k § 1 odst. 2, § 2 písm. c) a d), § 10 odst. 2, 3 a § 24b odst. 1 zákona ČNR č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění zákonů č. 82/1995 Sb., č. 153/1995 Sb. a č. 311/2002 Sb.

**Obecní policie byla i před 1. 7. 2006 (tj. i před nabytím účinnosti zákona č. 411/2005 Sb.) oprávněna na území své působnosti měřit rychlost vozidel pomocí silničních měřidel rychlosti (radarů), a to podle § 1 odst. 2 ve spojení s § 2 písm. c) a d), § 10 odst. 2 a 3 a § 24b odst. 1 zákona ČNR č. 553/1991 Sb., o obecní policii.**

*(Podle rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích, ze dne 26. 6. 2007, čj. 52 Ca 4/2007-32)*

**Věc:** Radovan P. proti Krajskému úřadu Pardubického kraje o uložení pokuty.

Městský úřad Česká Třebová dne 2. 6. 2006 zahájil se žalobcem přestupkové řízení, a to sdělením obvinění ze spáchání přestupku proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu podle § 22 odst. 1 písm. f) zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Tohoto se měl dopustit dne 15. 4. 2006 v cca 13.24 hodin tím, že v obci Česká Třebová, ulici Lhotka, na silnici I. třídy číslo 14 jako řidič osobního automobilu v měřeném úseku s nejvyšší dovolenou rychlostí 50 km/hod. jel rychlostí 68 km/hod., čímž porušil § 4 písm. b) a § 18 odst. 4 zákona o provozu na pozemních komunikacích. Podnětem k zahájení přestupkového řízení bylo oznámení přestupku ze dne 25. 5. 2006, učiněné Městskou policií Česká Třebová. Oznámení není žalobcem podepsáno. Jeho součástí je protokol o dopravním přestupku, který dokumentuje překročení povolené rychlosti 50 km/hod. v ulici Lhotka dne 15. 4. 2006 ve 13.24 hodin o 18 km/hod. Z fotografie vozidla a jejího detailu je zřetelně poznatelná tvář řidiče a dále je zřejmé, že vedle něj seděla osoba ženského pohlaví. Jako zjištěný řidič vozidla je uveden žalobce. Z protokolu o ústním jednání konaném dne 19. 10. 2006 vyplývá, že žalobce v rámci své účastnické výpovědi potvrdil, že v inkriminovaný den řídil motorové vozidlo a připustil možnost překročení rychlosti.

Dne 23. 10. 2006 vydal Městský úřad Česká Třebová rozhodnutí, kterým žalobce uznal

vinným z přestupku kladeného mu za vinu, uložil mu pokutu ve výši 500 Kč a povinnost nahradit náklady přestupkového řízení v částce 1000 Kč. K měření rychlosti městskou policií uvedl, že městská policie postupovala v souladu se zákonem o obecní policii, neboť vozidla nezastavovala, pouze měřila rychlost v rámci obce, a tak přispívala k bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích [§ 2 písm. c) zákona o obecní policii]. Řidiči byli navíc informováni místní úpravou o tom, že v daném úseku probíhá měření rychlosti. Podle § 2 písm. d) zákona o obecní policii je přítom obecní policie povinna odhalovat přestupky a jiné správní delikty.

Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí odvolání, ve kterém mimo jiné namítal, že městská policie nebyla oprávněna rychlost měřit, a pokud tímto oprávněním před 1. 7. 2006 (novelou zákona o provozu na pozemních komunikacích) správní orgán I. stupně argumentuje, jedná se o jeho nepřípustný rozšiřující výklad zákona.

Dne 12. 12. 2006 žalovaný odvolání žalobce zamítl, přičemž konstatoval, že rozhodnutí I. stupně vychází ze spolehlivé a úplně zjištěného stavu věci a v řízení nedošlo k žádnému pochybení, kterým by byl žalobce zkrácen na svých právech. Žalovaný se zcela ztotožnil s argumentací správního orgánu I. stupně ohledně zákonnosti měření rychlosti městskou policií před 1. 7. 2006.

Žalobce se žalobou ke Krajskému soudu v Hradci Králové domáhal přezkoumání rozhodnutí žalovaného a jeho zrušení pro nezákonnost. V žalobě opět namítal zejména to, že městská policie v rozhodné době nebyla oprávněna měřit rychlost, že jí tato činnost nebyla zákonem svěřena. Zákon o obecní policii stanovil taxativním výčtem, ke kterým činnostem je městská policie oprávněna, měření rychlosti radarem mezi tyto činnosti nepatřilo. Žalovaný aplikoval nepřipustný rozšiřující výklad zákona, když oprávnění k měření rychlosti dovodil z ustanovení o povinnosti „přispívat k bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích“. Rozhodnutí žalovaného tak vychází z neexistující právní normy, není vydáno na základě platného zákona.

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě zejména uvedl, že podle § 2 písm. c) a d) zákona o obecní policii obecní policie přispívá v rozsahu stanoveném tímto zákonem k bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích a odhaluje přestupky a jiné správní delikty. Podle § 10 odst. 2 téhož zákona je strážník povinen oznámit příslušnému orgánu podezření, že byl spáchán přestupek nebo jiný správní delikt. Tvzení žalobce o tom, že městská policie nebyla oprávněna v dané době měřit rychlost, je tak vyvráceno. Žalovaný odkázal současně na usnesení Okresního soudu v Pardubicích ze dne 25. 9. 2002, sp. zn. 22 T 75/2002, v němž soud uvedl, že v měření rychlosti strážníky neshledal překročení či zneužití pravomoci veřejného činitele, přičemž svůj závěr opřel o § 2 odst. 1 písm. d) zákona o obecní policii a dále o skutečnost, že rychloměr slouží k odhalení přestupku a jeho použitím nejsou účastníci silničního provozu nijak omezováni.

Krajský soud v Hradci Králové žalobu zamítl.

### Z odůvodnění:

Je pravdou, že výslovného oprávnění k měření rychlosti vozidel se obecní policii dostalo až s novelou zákona o provozu na pozemních komunikacích účinnou od 1. 7. 2006. Od tohoto data je tak podle § 79 odst. 8

uvedeného zákona k měření rychlosti vozidel oprávněna policie a obecní policie; obecní policie přitom postupuje v součinnosti s policií. Nicméně až do 1. 7. 2006 nebylo výslovně upraveno ani měření rychlosti státní policií, její oprávnění k tomuto měření přitom nikdo nezpochybňoval, bez jakýchkoli problémů bylo dovozováno z práv a povinností státní policii stanovených zákonem. Stejně lze postupovat i v případě policie obecní, a pokud se žalovaný, respektive již prvostupňový správní orgán, dovolával § 2 písm. c) a d) zákona o obecní policii, byl jejich postup správný.

Podle § 1 odst. 2 zákona o obecní policii obecní policie zabezpečuje místní záležitosti veřejného pořádku v rámci působnosti obce a plní další úkoly, pokud tak stanoví tento nebo zvláštní zákon.

Podle § 1 odst. 5 téhož zákona úkoly obecní policie plní v obcích, které jsou městy nebo statutárními městy, a v hlavním městě Praze městská policie.

Podle § 2 písm. c) a d) zákona o obecní policii obecní policie při zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku a plnění dalších úkolů podle tohoto nebo jiného zákona zejména:

- přispívá v rozsahu stanoveném tímto nebo jiným zákonem k bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích,
- odhaluje přestupky a jiné správní delikty.

Ustanovení § 2 zákona o obecní policii tak obsahuje demonstrativní výčet činností, které je obecní policie oprávněna a zároveň povinna vykonávat, respektive které konkretizují obecně vymezené úkoly obecní policie uvedené v citovaném § 1 odst. 2 zákona o obecní policii. Odhalování přestupků není omezeno na pouze vybranou skupinu, a obecní policie je tedy oprávněna (a povinna) odhalovat přestupky veškeré, včetně těch proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu, které spočívají v překročení maximální povolené rychlosti. Na povinnost odhalovat přestupky úzce navazují § 10 odst. 2 a 3 a dále § 24b odst. 1 zákona o obecní policii.



Podle § 10 odst. 2 zákona o obecní policii strážník je povinen oznámit příslušnému orgánu podezření, že byl spáchán přešupek nebo jiný správní delikt, jehož projednání patří do působnosti tohoto orgánu.

Podle § 10 odst. 3 zákona o obecní policii oznámení musí být doloženo důvody nebo důkazy, o něž se podezření opírá.

Podle § 24b odst. 1 zákona o obecní policii obecní policie je oprávněna, je-li to potřebné pro plnění jejich úkolů podle tohoto nebo jiného zákona, pořizovat zvukové, obrazové nebo jiné záznamy z míst veřejně přístupných.

Citovaná ustanovení zákona o obecní policii jednoznačně dokládají oprávnění obecní policie měřit rychlost vozidel v obvodu své působnosti pomocí silničních měřidel rychlosti (radarů) i před 1. 7. 2006. Jedním z úkolů obecní policie je odhalovat přešupky, oznamovat je následně orgánům příslušným k jejich projednání a svá oznámení dokládat důvody a důkazy, o něž se opírají. Aby obecní policie mohla řádně a účinně plnit tento svůj zákonný úkol, musí být nadána mimo jiné i oprávněním použít technické prostředky, které jí pomohou určité situace zadokumentovat tak, aby o nich později nemohlo být pochyb. Takové oprávnění jí dává citovaný § 24b odst. 1 zákona o obecní policii, na základě kterého může používat pro účely pořízení záznamů z míst veřejně přístupných záznamová zařízení. V případě silnice I. třídy není pochyb o tom, že se jedná o místo veřejně přístupné. Pokud tedy obecní policie umístí na takovou silnici radar a jeho pomocí měří rychlost projíždějících vozidel, jedná zcela v souladu se zákonem. Nejedná se o žádný rozšiřující výklad zákona, naopak o standardní výklad jazykový, logický, systematický a lze říci i účelový, neboť pokud je obecní policie povinna plnit dané úkoly, musí k tomu mít i odpovídající prostředky, jinak by se jednalo pouze o „bezzubé“ zákonné ustanovení.

Právě kategorie přešupků spočívajících v překročení maximální povolené rychlosti patří mezi ty, kdy záznam z technického zařízení (radaru) je stěžejním, mnohdy jediným důkazním prostředkem prokazujícím protizákonné jednání. Bez tohoto záznamu o naměřené rychlosti by mnoho přešupků zůstalo nepotrestáno, neboť pak už většinou zůstává tvrzení pachatele přešupku (o tom, že jel v souladu s právními předpisy) proti tvrzení strážníka či policisty (o tom, že rychlost byla nepřiměřená), nicméně přesný údaj o skutečné rychlosti vozidla není možno zjistit (i velmi zkušený strážník/policista může tuto rychlost pouze odhadnout a takový odhad rozhodně nemá stejnou důkazní sílu jako zmiňovaný záznam). Nelze přitom opomenout, že zájem společnosti na dodržování předpisů na úseku bezpečnosti a plynulosti silničního provozu, zejména povinnosti nepřekračovat maximální povolenou rychlost, je značný – zvláště pak přihledneme-li k počtu nehod (a to i smrtelných) v obcích a městech. Podle odborníků na silniční provoz přitom dodržování rychlosti 50 km/hod. zachrání třikrát více lidí oproti 60 km/hod. a zkracuje dráhu zastavení o 9 metrů.

Žalovaný i správní orgán prvního stupně postupovali v souladu se zákonem, pokud jako důkazní prostředek použili protokol o dopravním přešupku předaný Městskou policií Česká Třebová, obsahující záznam z radaru týkající se vozidla žalobce a dokumentující překročení maximální povolené rychlosti žalobcem v obci o 18 km/hod., a na tomto protokolu založili rozhodnutí o vině žalobce. Jiné žalobní námítky žaloba neobsahovala, sám soud neshledal ze správního spisu žádná pochybení, která by krátila žalobce na jeho veřejných právech. Rozhodnutí prvoinstančního správního orgánu i žalovaného spočívají na úplně zjištěném skutkovém stavu a na správném právním posouzení věci. Uložený trest pokuty odpovídá spáchanému přešupku i osobě žalobce.

## Místní referendum: principy soudní ochrany

k čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod

k § 26 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů (v textu též „zákon o místním referendu“)

**Volby i místní referendum mají společný základ v čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, který stanoví veřejné subjektivní právo občanů podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců. Volby i místní referendum mají dále do značné míry společné principy právní úpravy (včetně principů soudní ochrany), přičemž věci volební a místního referenda jsou svým obsahem a charakterem natolik podobné, že jsou podrobeny v podstatě stejnému režimu i v rámci správního soudnictví.**

(Podle usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 7. 2007, čj. 57 Ca 61/2007-56)

**Prejudikatura:** srov. nálezy Ústavního soudu č. 140/2005 Sb. a č. 27/2005 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 223/04).

**Věc:** RNDr. Martin L. proti 1) Přípravnému výboru pro konání místního referenda konaného dne 23. 6. 2007 v obci Mirošov, 2) obci Mirošov, o neplatnost rozhodnutí přijatého v místním referendu a o neplatnost hlasování v místním referendu.

Navrhovatel se svým návrhem ze dne 29. 6. 2007 domáhal jednak vyslovení neplatnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu konaném dne 23. 6. 2007 v obci Mirošov, a jednak vyslovení neplatnosti hlasování v místním referendu konaném stejného dne ve stejné obci. Uváděl, že v referendu občané odpovídali na položenou otázku: „Souhlasíte s tím, aby Zastupitelstvo města Mirošova podniklo veškerá zákonná opatření k tomu, aby zamezilo výstavbě radarové základny Spojených států amerických na území Vojenského prostoru Brdy?“ „ANO/NE“. Návrh na vyslovení neplatnosti rozhodnutí opřel o skutečnost, že dle jeho názoru otázka položená v místním referendu je v rozporu s § 6 zákona o místním referendu, protože se netýká věci, které patří do samostatné působnosti obce. Návrh na vyslovení neplatnosti hlasování opřel o tvrzení, že během hlasování došlo k porušení § 26 zákona o místním referendu, což vedlo k ovlivnění výsledků místního referenda. Svě tvrzení dovozuje zejména z faktu, že dne 25. 6. 2007 Rokycanský deník ve své Sekci 2 „*moje Rokycansko*“ přinesl na str. 10 reportáž redaktorky Květy M. o referendu pod názvem „*Mirošovští radar odmítli*“.

V článku se mimo jiné říká, že „*Průběh hlasování byl v městečku, v němž se například posledních komunálních voleb zúčastnilo 50,14 % voličů, podle jeho účastníků napínavý. Zatím hlasovala čtvrtina lidí, uvedl v 15 hodin Jaroslav S. Podle zastupitele Lumíra H., jenž se zapojil do práce přípravného výboru referenda, ještě před skončením hlasování zaznamenali nutnou 50procentní hranici jen v jednom ze čtyř okrsků*“. Vzhledem k tomu, že sčítání hlasů, a tedy i počtu osob, které se referenda účastnily, započalo až ve 20 hodin a vyhlášení výsledku bylo dle ústního prohlášení starosty provedeno vyvěšením výsledků na úřední desku Městského úřadu v Mirošově až ve 21,30 hodin, je zcela zjevné, že došlo k porušení § 26 zákona o místním referendu, neboť byl zcela flagrantním způsobem porušen zákaz poskytovat informace o dílčích výsledcích hlasování. Je přitom nutné přihlídnout ke skutečnosti, že pro závaznost rozhodnutí přijatého v místním referendu je nutná účast nadpoloviční většiny všech oprávněných voličů. Je tak zřejmé, že průběžné údaje o voličské účasti jsou v průběhu referenda citlivé informace, které mohou zcela zásadním způsobem ovlivnit vý-

sledek hlasování a jeho závaznost. Proto nesmí být členy volebních komisí uveřejněny před skončením hlasování. Je přitom zřejmé, že pokud by k porušení tohoto zákazu nedošlo, nemohl by ani pan Jaroslav S. ani pan Lumír H. znát údaje o voličské účasti před ukončením hlasování. To znamená, že některá volební komise, resp. některé volební komise, porušily zákaz poskytování informací. Tím došlo k ovlivnění výsledků referenda, jehož se nakonec, zcela zřejmě v souvislosti s agitací v průběhu referenda na základě informací uniklých z volební komise (volebních komisí), zúčastnilo 51,51 % oprávněných voličů. Tím se výsledek referenda stal pro zastupitelstvo druhého účastníka závazný. Jako důkazy pro svá tvrzení označil k prvému petitu Zápis a Usnesení č. 4 z mimořádného zasedání Zastupitelstva města Mirošov, k druhému Protokol o výsledku místního referenda v Mirošově, článek Květy M. „*Mirošovští radar odmítli*“ vydaný v Rokycanském deníku dne 25. 6. 2007 a výslechy blíže neoznačených svědků.

S tvrzením, že v průběhu hlasování došlo k porušení povinnosti dle § 26 zákona o místním referendu, první odpůrce ve svém vyjádření k návrhu nesouhlasil. Zákaz by se dle jeho názoru vztahoval např. na informace o počtu oprávněných osob, kterým byly vydány úřední obálky (tedy o tzv. účasti, která je klíčem k platnosti rozhodnutí a jako taková je vlastně jedním z výsledků hlasování). Navrhovatelovo tvrzení postrádá jakoukoliv oporu v předložených důkazech. Vychází pouze z článku v novinách, jehož obsah navíc nebyl s osobami v něm citovanými před tiskem konzultován, takže neměly žádnou možnost jeho znění ovlivnit a vyjádřit se k němu. Pan S. ani pan H. nebyli členy okrskové ani místní volební komise, v hlasovací místnosti se zdržovali pouze za účelem svého hlasování. Neměli tedy ke zmiňovaným informacím přístup, i kdyby je v této podobě hlasovací komise zpracovávaly. Pokud se oba k průběhu hlasování při telefonickém rozhovoru s reportérkou vyjadřovali, jednalo se výhradně o jejich osobní odhady situace, o celkovém výsledku byli informováni jako všichni ostatní až ten den večer díky vyhlášení výsledků starostou obce.

Druhý odpůrce ve svém vyjádření k návrhu zejména konstatoval, že mu není známo, že by v průběhu hlasování došlo k porušení § 26 zákona o místním referendu. Není to ovšem ani vyloučeno. Je pouze na svědomí jednotlivých členů komisí, zda-li nějaké informace někomu poskytli. Vzhledem k článku uvedenému v Rokycanském deníku dne 25. 6. 2007 je možné porušení zákona zjistit u redaktorky Květy M. z jejich případných informací o době získání údajů s voličskou účastí při hlasování.

Krajský soud v Plzni návrhy zamítl.

### **Z odůvodnění:**

(...) Dále se navrhovatel domáhal vyslovení neplatnosti hlasování, protože během hlasování došlo k porušení § 26 zákona o místním referendu.

Podmínkou úspěšnosti návrhu v tomto případě je dle výše citovaného § 58 odst. 1 písm. a) zákona o místním referendu prokázání tvrzení navrhovatele, že jednak došlo k porušení ustanovení zákona o místním referendu a dále že se jednalo o takové porušení, které mohlo ovlivnit výsledek místního referenda. Oba dva zákonné předpoklady musí být splněny současně (jsou kumulativní povahy). Gramatický a teleologický výklad citovaného ustanovení vede k závěru, že nikoliv každé porušení ustanovení zákona o místním referendu bude mít za následek vyslovení neplatnosti hlasování. Krajní právní důsledek zákonodárce spojuje výlučně s takovým porušením ustanovení, které mohlo ovlivnit výsledek referenda. Právní pojem ovlivnění výsledku místního referenda, který není zákonem definován, je nezbytně vykládat dle názoru soudu nejen ve smyslu vlivu porušení ustanovení na počet hlasů pro jednotlivé odpovědi, ale také ve smyslu vlivu na celkový počet oprávněných osob zapsaných v seznamech oprávněných osob (voličů), které se místního referenda účastnily. To proto, že dle § 48 odst. 1 zákona o místním referendu je třeba k platnosti jakéhokoliv rozhodnutí v místním referendu účasti alespoň poloviny oprávněných osob zapsaných v seznamech oprávněných osob. Návrh v dané věci obsahoval v pořadí druhou interpretaci pojmu.

Soud má dále zato, že při řešení otázek spojených s ochranou oprávněných osob, domáhajících se vyslovení neplatnosti hlasování v místním referendu, je třeba vycházet z právních názorů vyslovených Ústavním soudem v jeho nálezu ze dne 26. 1. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 73/04, č. 140/2005 Sb. Ty se sice týkají úpravy volebního soudnictví a ověřování voleb a bezprostředně se vztahují k zákonu č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů (dále jen „zákon č. 247/1995 Sb.“), konkrétně k § 87 odst. 5 tohoto zákona (návrh na neplatnost volby kandidáta), avšak mají obecnější povahu. Volby i místní referendum mají dále společný základ v čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, který zakládá veřejné subjektivní právo občanů podílet se na správě veřejných věcí přímo (místní referendum bývá také označováno za kvalifikovanou zákonem upravenou formu účasti občanů na územní správě) nebo svobodnou volbou svých zástupců, do značné míry společné principy právní úpravy, včetně principů soudní ochrany, přičemž věci volební a místního referenda jsou svým obsahem a charakterem natolik podobné, že jsou podrobeny stejnému režimu i v rámci správního soudnictví. Pro shodné právní posuzování této věci svědčí rovněž obdobná dikce § 58 odst. 1 písm. a) zákona o místním referendu a § 87 odst. 5 zákona č. 247/1995 Sb. (návrh na vyslovení neplatnosti hlasování může podat u soudu každá oprávněná osoba, má-li zato, že došlo k takovému porušení ustanovení tohoto zákona, které mohlo ovlivnit jeho výsledek; naproti tomu návrh na neplatnost volby kandidáta může podat navrhovatel, má-li zato, že byla porušena ustanovení tohoto zákona způsobem, který mohl ovlivnit výsledek volby tohoto kandidáta), vyjadřující v podstatě shodný zákonný předpoklad pro vyslovení neplatnosti hlasování, resp. volby.

Ústavní soud ve shora zmíněném nálezu zejména konstatoval, že „Pro procesní úpravu volebního soudnictví a postup v takovém řízení plyne vyuratelitelná domněnka, že volební výsledek odpovídá vůli voličů. Předložit důkazy k jejímu vyvrácení je povinností

toho, kdo volební pochybení namítá. Naše volební soudnictví nezná absolutní vady volebního řízení (tzv. absolutní zmatky volebního řízení), tj. takové porušení ustanovení volebního předpisu, které by mělo za následek automatické zrušení voleb, volby kandidáta nebo hlasování. Všechny možné vady a pochybení je v tomto smyslu třeba považovat za relativní a jejich význam je třeba poměřovat jejich dopadem na výsledek voleb do zastupitelského orgánu jako takového nebo na výsledek volby konkrétního kandidáta, popř. na výsledek hlasování, a to podle principu proporcionality. Řízení je tedy založeno na ústavním principu ochrany rozhodnutí, které vzešlo z vůle většiny vyjádřené svobodným rozhodováním a respektujícím práva menšiny (čl. 6 Ústavy)... Úprava ověřování voleb je přitom alternativně založena na předpokladu objektivní příčinné souvislosti mezi volební vadou a složením zastupitelského sboru nebo alespoň možné příčinné souvislosti (princip potenciální kauzality ve volebním soudnictví). Tuto možnou příčinnou souvislost, jak ji zakotvuje § 87 volebního zákona, je však třeba vykládat nikoli jako pouhou abstraktní možnost. Z toho třeba dovodit, že rozhodnutí voličů jako suveréna může soudní moc změnit jen ve výjimečných případech, kdy vady volebního procesu způsobily nebo mohly prokazatelně způsobit, že by voliči rozhodli jinak a byl by zvolen jiný kandidát. Podstatné však je, že zrušení voleb nelze brát jako trest za porušení volebních předpisů, nýbrž jako prostředek k zajištění legitimity zvoleného orgánu. Rozhodující je pravděpodobnost vlivu volební vady nebo volebního deliktu (§ 177 trestního zákona, § 16 odst. 5 a 7 zákona č. 247/1995 Sb.) na volební výsledek v konkrétních volbách s konkrétními voliči. Pouhá abstraktní možná příčinná souvislost nedostačuje. Hrozba zrušení výsledku voleb jako jedině možný důsledek je v takovém případě v rozporu s ústavním principem přiměřenosti zásahu veřejné moci...“.

Podle § 26 zákona o místním referendu členové komise a ti, kteří mají právo být přítomni v místnosti, kde komise počítá hlasy

(§ 42 téhož zákona), nesmějí poskytovat informace o dílčích výsledcích hlasování, a to až do podepsání zápisu o průběhu a výsledku hlasování všemi přítomnými členy komise.

Navrhovatel se v tomto případě domáhá vyslovení neplatnosti hlasování v místním referendu proto, že někteří členové volebních komisí, které není s to označit konkrétně, museli porušit zákaz poskytovat informace o dílčích výsledcích hlasování, neboť v opačném případě by nemohl pan Jaroslav S. ani pan Lubomír H. znát údaje o voličské účasti před ukončením hlasování, které byly zveřejněny v novinovém článku v úvodu usnesení specifikovaném. Tím podle navrhovatele došlo k ovlivnění výsledků referenda, jehož se nakonec, zcela zřejmě v souvislosti s agitací v průběhu referenda na základě informací uniklých z volební komise (volebních komisí), zúčastnilo 51,51 % oprávněných voličů, a výsledek referenda se tak stal pro zastupitelstvo obce závazný.

Na podporu svého tvrzení v návrhu jako důkaz označil protokol o výsledku místního referenda v Mirošově ze dne 23. 6. 2007, článek „*Mirošovští radar odmítli*“ a výslech blíže neoznačených svědků. K výzvě soudu, aby předložil důkazní prostředky, které má k dispozici, navrhovatel soudu zaslal kopie zápisů o průběhu a výsledku hlasování ze všech čtyř hlasovacích okrsků a z místní komise, kopii výsledků místního referenda a kopii shora uvedeného článku. V replice k vyjádření prvního odpůrce ze dne 24. 7. 2007 za důkaz označil předmětný novinový článek.

Ve smyslu shora prezentovaných právních názorů Ústavního soudu korigovaných na podmínky místního referenda vyšel soud z vyvratitelné domněnky, že výsledek hlasování odpovídá vůli voličů. Povinnosti navrhovatele bylo předložit důkazy k vyvrácení této domněnky. Bylo tak především na navrhovatele, aby soudu předestřel konkrétní a přesná skutková tvrzení, ze kterých dovozuje porušení povinnosti uložené v § 26 zákona o místním referendu (břemeno tvrzení), a nabídl (předložil, případně označil) důkazní prostředky způsobilé prokázat pravdivost jeho tvrzení (důkazní břemeno). Pouze v případě,

že by navrhovatel unesl jak břemeno tvrzení, tak důkazní břemeno, bylo by na místě posuzování otázky, zda porušení ustanovení mohlo ovlivnit výsledek referenda či nikoliv.

Již skutková tvrzení navrhovatele stran porušení § 26 zákona o místním referendu byla neurčitá, a tudíž nedostatečná, protože netvrdil, že pan Jaroslav S. nebo pan Lumír H. byli členy okrskové či místní komise, a z tohoto důvodu nositeli povinnosti, kterou porušili, jiné osoby v tomto postavení se nacházející výslovně neoznačil, dokonce uvedl, že takové označení není v jeho silách. Jakkoliv si je soud vědom obtížnosti splnit v této situaci břemeno tvrzení, má zato, že nedostatek ve splnění povinnosti tvrdit přejít nelze. Chyběli tvrzení, není co prokazovat. Pokud se navrhovatel domnívá, že soudu poskytl předložením novinového článku k prokázání správnosti „svého tvrzení“ dostatek nepřímých důkazů, jak výslovně uvedl v návrhu, ani tento názor soud neschválí. Porušit povinnost stanovenou v § 26 zákona o místním referendu může pouze člen komise nebo ta osoba, která má právo být přítomna v místnosti, kde komise sčítá hlasy. S ohledem na časové údaje v článku by se mohlo teoreticky jednat pouze o první kategorii osob. Jaroslav S. ani Lumír H. za takové osoby článek neoznačuje, naopak jsou zmiňováni jako „*účastníci průběhu hlasování*“, a o jiných osobách, které by byly členy komise, článek nehovoří. Nelze navíc přehlédnout, že se navrhovatel ve vztahu ke sdělení poskytnutému Lumírem H. v návrhu dovolává textu, který není totožný s textem článku a je zavádějící, když ve skutečnosti věta zní „*Podle zastupitele Lumíra H., jenž se zapojil do práce přípravného výboru referenda, ještě půldruhé hodiny před skončením hlasování zaznamenali nutnou 50procentní účast jen v jednom ze čtyř okrsků*“.

Navrhovatel z důvodů shora popsanych neprokázal, že došlo k porušení § 26 zákona o místním referendu, jeho argumentace zůstala v rovině hypotetické, a již proto nemohl být úspěšný s návrhem na vyslovení neplatnosti hlasování. Jak shora řečeno, řízení ve věci referenda je založeno obdobně jako řízení ve věcech volebních na ústavním principu

ochrany rozhodnutí, které vzešlo z vůle většiny vyjádřené svobodným rozhodováním a respektujícím práva menšiny, a navrhovatel nepředložil důkazy k vyvrácení jeho správnosti. Vzhledem k nedostatku kvalitních výchozích skutkových tvrzení nebyl důvod pro jakékoliv dokazování před soudem, když navíc žádné další důkazní prostředky navrhovatel nenabídl.

Jen zcela na okraj soud poznamenává, že ani případné prokázání porušení § 26 zákona

o místním referendu v dané věci by nemohlo přivodit navrhovateli příznivější procesní výsledek, protože porušení tohoto ustanovení nemohlo bez spolupůsobení dalšího faktoru (např. i navrhovatelem jen v rovině domněnky zmiňované agitace v průběhu referenda) mít zásadní dopad na celkový počet oprávněných osob, které se místního referenda účastnily, a již vůbec ne na počet hlasů pro jednotlivé odpovědi.

## 1365

### Zaměstnanost: vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání

k § 30 odst. 2 písm. e) a § 31 písm. f) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti

**Pokud se žalobce opakovaně bez dostatečné omluvy nedostavil na rekvalifikační kurz, a v důsledku toho byl z kurzu vyloučen, lze jeho jednání hodnotit jako jiné jednání, kterým zmaří nástup do zaměstnání dle § 31 písm. f) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti. Takové jednání může být důvodem pro vyřazení žalobce z evidence uchazečů o zaměstnání podle § 30 odst. 2 písm. e) citovaného zákona.**

*(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 5. 2007, čj. 4 Cad 50/2006-37)*

**Prejudikatura:** srov. opačně Soudní judikatura ve věcech správních č. 286/1998.

**Věc:** Karel D. proti Ministerstvu práce a sociálních věcí o vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání.

Úřad práce v Českém Krumlově vydal dne 30. 11. 2005 rozhodnutí, kterým žalobce vyřadil podle § 30 odst. 2 písm. e) a § 31 písm. f) zákona o zaměstnanosti z evidence uchazečů o zaměstnání ode dne 3. 11. 2005 z důvodu maření součinnosti s úřadem práce. V odůvodnění uvedl, že žalobce byl od 5. 10. 2005 zařazen do rekvalifikačního kurzu v rámci programu ESF – profesní příprava jako cesta k širšímu uplatnění na trhu práce. Žalobce se nezúčastnil rekvalifikačního kurzu dne 21. 10. 2005 (uvedl, že zaspal), dne 24. 10. 2005 (uvedl, že si zařizoval osobní věci a navštívil úřad práce), dne 27. 10. 2005 (uvedl, že si musel vyzvednout dopis na poště) a dne 1. 11. 2005 (uvedl, že byl u lékaře). Úřad práce nepovažoval důvody uváděné žalobcem za dostatečnou omluvu neúčasti na rekvalifikačním kurzu.

Proti rozhodnutí úřadu práce podal žalobce odvolání. Žalovaný rozhodnutím ze

dne 25. 4. 2006 odvolání žalobce zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil.

Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného správní žalobu u Městského soudu v Praze. Uvedl, že správním orgánům obou stupňů unikl účel a smysl projektu „ESF – procesní příprava jako cesta k širšímu uplatnění na trhu práce“, kterým není pouhá účast na lekcích, ale získání a zvládnutí nových profesních dovedností završené odbornými testy. Podle myšlenkové konstrukce rozhodujících správních orgánů postačí, aby žalobce jen řádně docházel do vyučování, čímž vyjadřuje dostatečnou součinnost s úřadem práce, aniž by musel úspěšně absolvovat program. Měl-li žalobce omluvenou absenci a přesto úspěšně absolvoval první dva moduly projektu formou úspěšně zvládnutého testu, znamená to, že absenci nahradil samostudiem. To vyžadovalo zvýšené úsilí, které je dostatečnou sou-

činností s úřadem práce. Žalobce dále uvedl, že byl vyřazen z evidence uchazečů na základě vágní formulace zákona o nedostatku součinnosti s úřadem práce. On sám však byl zařazen do programu za účelem zvýšení kvalifikace a tím zajištění lepších podmínek pro získání zaměstnání. Část programu úspěšně absolvoval. Žádným způsobem tedy nezmařil nástup do zaměstnání.

Žalovaný ve vyjádření k podané žalobě uvedl, že žalobce dokončil pouze první a druhou část projektu, tj. „Bilanční diagnostiku“ v rozsahu výuky jeden den a „Zvyšování osobní efektivity“ rozsahu výuky 96 hodin. Třetí část projektu „Základní obsluha PC“ v rozsahu výuky 72 hodin již žalobce nedokončil, neboť vzhledem k opakovanému porušování povinností byla účast žalobce v kurzu ukončena. Tvrzení žalobce, že projekt úspěšně absolvoval, se tedy nezakládá na pravdě. Žalovaný poukázal na to, že žalobce má základní vzdělání, byl již poště v evidenci uchazečů o zaměstnání a je ho možno považovat za dlouhodobě nezaměstnaného, neboť kromě krátkodobého zaměstnání je v evidenci uchazečů o zaměstnání od roku 1996. Z těchto důvodů byla účast žalobce v projektu ESF pro žalobce velmi vhodná pro zlepšení jeho postavení na trhu práce. Svým souhlasem se zařazením do projektu ESF žalobce vzal na vědomí povinnosti, jmenovitě pak povinnost dodržovat harmonogram jednotlivých akcí projektu a být na nich účasten. Žalobce tyto povinnosti následně porušoval a zavinil to, že s ním byla ze strany poskytovatele kurzu smlouva ukončena. Tím zmařil smysl a účel tohoto projektu, kterým bylo lepší uplatnění žalobce na trhu práce. Žalobce svým jednáním tedy zmařil nástup do vhodného zaměstnání dle § 31 písm. f) zákona o zaměstnanosti.

Městský soud v Praze žalobu zamítl.

### **Z odůvodnění:**

Mařením součinnosti s úřadem práce bylo označeno jednání žalobce, které spočívalo v porušování smlouvy o zařazení do rekvalifikačního programu, do kterého byl žalobce vybrán z důvodu možnosti získání vhodného zaměstnání po jeho skončení, protože po do-

bu evidence v seznamu uchazečů o zaměstnání se mu nepodařilo zajistit vhodné zaměstnání. Smlouvou se žalobce zavázal k respektování předepsaného rozvrhu účasti v projektu a aktivní spolupráci při jeho plnění. Jak ze správního spisu vyplývá, žalobce se nezúčastnil výuky dne 21. 10. 2005, kdy sdělil, že zaspal. Jeho tvrzení, že z místa jeho bydliště odjíždí do místa konání rekvalifikačního kurzu doprava pouze v 5.30 hodin, byla vyvrácena zjištěním, že i v pozdější době je možno použít veřejnou dopravu. Znamená to, že i v případě, že žalobce zaspal, mohl přijet později a zúčastnit se rekvalifikace. Dále se nedostavil dne 24. 10. 2005, kdy si pořizoval osobní věci na úřadu práce. Zjištěním bylo prokázáno, že na úřadu práce tento den být neměl a mohl vyřídít své záležitosti v úřední dny nebo hodiny, které se neshodovaly s dobou výuky. Dne 27. 10. 2005 žalobce omluvil svou neúčast tím, že si musel vyzvednout na poště dopis. Toto jeho tvrzení bylo rovněž vyvráceno zjištěním, že je možno poštu navštívit každý den do 17.00 hod. a ve středu až do 18.00 hod. Mohl tedy poštu vyzvednout v jinou dobu než v době konání výuky při rekvalifikaci. Další neúčast byla dne 1. 11. 2005, kdy uvedl, že byl u lékaře. Dotazem u jeho lékaře bylo zjištěno, že se nejednalo o návštěvu, která by byla nutná pro případné vystavení pracovní neschopnosti, která ani vystavena nebyla. Bylo možno navštívit lékaře i v jinou dobu, v jiný den, popř. v jinou hodinu.

Na základě těchto absencí byla ukončena smlouva mezi žalobcem a poskytovatelem kurzu. Přestože žalobce splnil dva moduly této rekvalifikace, nemohla být smlouva považována za dodržanou, protože bylo třeba ukončit celou rekvalifikaci.

Soud po zhodnocení těchto skutečností dospěl k závěru, že námitka žalobce týkající se nesprávné aplikace ustanovení § 30 odst. 2 písm. e) zákona o zaměstnanosti není důvodná. Žalobce byl zařazen do rekvalifikace právě s ohledem na jeho dlouhodobou evidenci v seznamu uchazečů o zaměstnání s tím, že bude po absolvování této rekvalifikace dána větší možnost získat vhodné zaměstnání. Žalobce svým přístupem k probíhající rekvalifi-

kaci, tj. nedůvodnými absencemi, porušoval smluvní podmínky s poskytovatelem rekvalifikace. Na základě toho s ním byla smlouva ukončena ještě před absolvováním celé rekvalifikace.

Soud považuje postup správních orgánů v této věci za správný, protože právě ustanov-

ení § 31 písm. f) zákona o zaměstnanosti umožňuje hodnotit jako maření součinnosti s úřadem práce i jiné jednání, kterým se zmaří nástup do zaměstnání. V tomto případě lze takto hodnotit žalobcův přístup k probíhající rekvalifikaci.

## 1366

### Právo na informace: povinný subjekt

k § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění zákona č. 39/2001 Sb.<sup>\*)</sup>

**Ředitelství silnic a dálnic ČR bylo jakožto veřejná instituce hospodařící s veřejnými prostředky povinným subjektem ve smyslu § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění účinném do 22. 3. 2006, jehož stíhala povinnost poskytovat informace vztahující se k jeho působnosti.**

*(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 5. 2007, čj. 9 Ca 186/2005-40)*

**Prejudikatura:** srov. č. 1106/2007 Sb. NSS a nálezh. č. 30/2003 Sb. ÚS. (sp. zn. III. ÚS 686/02).

**Věc:** Společnost s ručením omezeným V. proti Ředitelství silnic a dálnic ČR o poskytnutí informace.

Žalobkyně dne 1. 4. 2005 požádala žalovaného, s odkazem na zákon č. 106/1999 Sb., o poskytnutí informací ohledně obchodní veřejné soutěže pro veřejnou zakázku (specifikovanou v samotné žádosti) a ohledně uzavření smluv v roce 2004 a 2005 mezi žalovaným a subjekty blíže označenými v žádosti.

Dne 9. 5. 2005 bylo žalovanému doručeno odvolání, v němž žalobkyně uvedla, že žalovaný jí neposkytl informaci požadovanou v žádosti ze dne 1. 4. 2005 ve stanovené patnáctidenní lhůtě, která marně uplynula dne 20. 4. 2005, ani lhůtu neprodloužil, ani jinak nerozhodl nebo neučinil jiný úkon, takže se podle § 15 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb. má za to, že vydal rozhodnutí, kterým informace odepřel.

Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobkyně domáhá zrušení tohoto fiktivního rozhodnutí generálního ředitele žalovaného ze dne 24. 5. 2005 i fiktivního rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 4. 2005

o odepření informací. Zejména namítá absolutní nepřezkoumatelnost fiktivních rozhodnutí vydaných žalovaným i odvolacím orgánem v důsledku nesrozumitelnosti a nedostatku důvodů těchto rozhodnutí. Skutečnost, že žalovaný je povinnou osobou ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb., dovozuje z toho, že žalovaný byl dne 1. 1. 1997 zřízen jako státní příspěvková organizace Ministerstvem dopravy a spojů podle § 31 a 32 zákona č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice (rozpočtová pravidla republiky). Podle § 54 odst. 1 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, který nabyt účinnosti dne 1. 1. 2001, platí, že státní příspěvkové organizace zřízené podle dosavadních předpisů ústředními orgány, které ve vztahu k majetku státu dosud vykonávaly právo hospodaření, popř. právo společného hospodaření, jsou podle dosavadních předpisů právníky-

<sup>\*) Ustanovení bylo s účinností od 23. 3. 2006 změněno zákonem č. 61/2006 Sb.</sup>



mi osobami a hospodaří s majetkem státu podle § 8 tohoto zákona. Žalobkyně dále poukazuje na to, že pojem „veřejné instituce hospodařící s veřejnými prostředky“ byl vymezen např. v nálezech Ústavního soudu č. 10/2003 Sb. ÚS a č. 30/2003 Sb. ÚS tak, že společnými znaky veřejné instituce hospodařící s veřejnými prostředky jsou veřejný účel, zřizování státem, kreování jejich orgánů státem, jakož i státní dohled nad jejich činností. Veřejný účel žalovaného vyplývá ze samotné zřizovací listiny. Zřizovatel (Ministerstvo dopravy a spojů) v rámci své působnosti zřídil žalovaného, přičemž jednání zřizovatele je jednáním státu podle § 3 odst. 2 zákona č. 219/2000 Sb. Statutární orgán žalovaného, jímž je generální ředitel, je jmenován ministrem dopravy a spojů a stát pomocí prostředků podle zákona č. 219/2000 Sb. a podle dalších právních předpisů vykonává nad činností žalovaného dohled. Pojem veřejné prostředky pak zahrnuje veřejné finance, věci, majetková práva a jiné majetkové hodnoty patřící státu nebo státní příspěvkové organizaci, přičemž podle zřizovací listiny žalovaný zejména hospodaří s dálnicemi a silnicemi 1. třídy, tedy s veřejnými prostředky. Žalovaný vzhledem k výše uvedenému dle přesvědčení žalobkyně naplňuje veškeré pojmové znaky veřejné instituce hospodařící s veřejnými prostředky, a proto je povinnou osobou podle zákona č. 106/1999 Sb.

Ve vyjádření k žalobě žalovaný k věci samé uvedl pouze to, že není správním orgánem, a tedy povinným subjektem k poskytování informací dle zákona č. 106/1999 Sb.

Městský soud v Praze obě fiktivní rozhodnutí žalovaného zrušil a věci mu vrátil k dalšímu řízení.

### Z odůvodnění:

Soud se nejprve zabýval pro posouzení věci klíčovou otázkou, zda žalovaný je povinným subjektem, který má podle zákona č. 106/1999 Sb. povinnost poskytovat informace vztahující se k jeho působnosti. Povinnými subjekty jsou podle § 2 odst. 1 citova-

ného zákona státní orgány, orgány územní samosprávy a veřejné instituce hospodařící s veřejnými prostředky, a dále podle § 2 odst. 2 ty subjekty, kterým zákon svěřil rozhodování o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických nebo právnických osob v oblasti veřejné správy (a to pouze v rozsahu této jejich rozhodovací činnosti). V souzené věci žalobkyně argumentuje tím, že žalovaný je povinným subjektem ve smyslu § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., protože je veřejnou institucí hospodařící s veřejnými prostředky. K této právní otázce se žalovaný ve svém vyjádření k žalobě vůbec nevyjádřil, když uvedl pouze to, že „*není správním orgánem, a tedy povinným subjektem k poskytování informací dle zákona č. 106/1999 Sb.*“. Soud nikterak nezpochybňuje skutečnost, že žalovaný je právnickou osobou – státní příspěvkovou organizací, nikoliv státním orgánem či orgánem územní nebo zájmové samosprávy. Z dikce výše citovaného § 2 zákona č. 106/1999 Sb. je však zřejmé, že povinným subjektem dle tohoto zákona může být i jiný subjekt než jen správní orgán, přičemž rozhodnutí každého povinného subjektu je přezkoumatelné soudem podle zvláštního zákona (§ 16 odst. 6). Zvláštním zákonem je po nabytí účinnosti soudního řádu správního nutno rozumět právě tento procesní předpis, a soudy tudíž nezbylo než v souzené věci postupovat podle § 65 a násl. s. ř. s., upravujících řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, neboť se jedná o zákonnou úpravu, jež je vzhledem ke svému obsahu, smyslu a účelu jediné aplikovatelná na danou věc.

Soud se plně ztotožnil s názorem žalobkyně, že žalovaný je veřejnou institucí hospodařící s veřejnými prostředky, a tedy zároveň povinným subjektem ve smyslu uvedeného zákona. Definiční znaky veřejné instituce hospodařící s veřejnými prostředky vymezil Ústavní soud ČR ve svém rozhodnutí ze dne 27. 2. 2003, sp. zn. III. ÚS 686/2002<sup>\*)</sup>, a *contrario* k pojmům státního orgánu, orgánu územní samosprávy a veřejnoprávní korporace.

<sup>\*)</sup> Publikováno jako náleze č. 30/2003 Sb. ÚS.

ce. Společnými znaky veřejné instituce hospodařící s veřejnými prostředky jsou dle zmíněného rozhodnutí Ústavního soudu veřejný účel, zřizování státem, kreování jejich orgánů státem, jakož i státní dohled nad jejich činností. Všechny uvedené definiční znaky naplňuje i žalovaný, jenž byl zřízen státem (Ministerstvem dopravy), a jeho statutární orgán je kreován státem (jmenován ministrem dopravy). Žalovaný byl zřízen k naplňování veřejného účelu, jímž bezpochyby je hospodaření s dálnicemi a silnicemi 1. třídy (jejichž vlastníkem je podle § 9 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, stát) či zabezpečení údržby a opravy dálnic a silnic 1. třídy. Stát také vykonává nad činností žalovaného dohled za pomoci kontrolních mechanismů upravených v zákoně č. 219/2000 Sb., jak vyplývá z § 48, 49 a 50 ve spojení s § 55 odst. 2 tohoto zákona. Ze zřizovací listiny žalovaného je rovněž zřejmé, že žalovaný hospodaří s veřejnými prostředky, jimiž jsou dálnice a silnice 1. třídy ve vlastnictví státu.

S přihlédnutím ke všem výše uvedeným skutečnostem a citovaným zákonným ustanovením nelze dospět k závěru, že žalovaný jakožto veřejná instituce hospodařící s veřejnými prostředky je povinným subjektem, kte-

rý má podle zákona č. 106/1999 Sb. povinnost poskytovat informace vztahující se k jeho působnosti. Bylo tedy zákonnou povinností žalovaného zabývat se žádostí žalobkyně o poskytnutí informací ze dne 1. 4. 2005 a tuto žádost zákonem upraveným způsobem vyřídít. Za situace, kdy žalovaný žalobkyni požadované informace neposkytl, ani v zákonem stanovené lhůtě nevydal rozhodnutí o neposkytnutí informace, nastoupila v souladu s § 15 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb. fikce vydání rozhodnutí o odepření informace. Žalobkyně proto důvodně podala proti tomuto fiktivnímu rozhodnutí žalovaného vydanému v I. stupni odvolání. Vzhledem k tomu, že o jejím odvolání nebylo tím, kdo stojí v čele povinného objektu, který rozhodnutí vydal nebo měl vydat, a kdo je oprávněn za žalovaného jednat (§ 16 odst. 2 poslední věta zákona č. 106/1999 Sb.), tj. generálním ředitelem žalovaného, rozhodnuto ve lhůtě do 15 dnů od předložení odvolání, nastoupila opět zákonem předvídaná fikce vydání rozhodnutí odvolacího orgánu. V souladu s ustanovením § 16 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb. se má zato, že odvolací orgán vydal rozhodnutí, kterým odvolání žalobkyně zamítl a odvoláním napadené fiktivní prvostupňové rozhodnutí žalovaného potvrdil.

## 1367

### Právo na informace: povinný subjekt

k § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění zákonů č. 39/2001 Sb. a č. 61/2006 Sb.

**Kancelář prezidenta republiky je subjektem, který má ve smyslu § 2 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, povinnost poskytovat informace.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 7. 2007, čj. 2 As 89/2006-107)*

**Věc:** Jiří K. proti Kanceláři prezidenta republiky o poskytnutí informace, o kasační stížnosti žalobce.

Dne 13. 6. 2005 žalobce podal u Kanceláře prezidenta republiky žádost o poskytnutí informace, v níž se domáhal zodpovězení toho, která osoba z Ministerstva práce a sociálních věcí sdělila Kanceláři prezidenta republi-

ky údaje, které žalobce blíže specifikoval v žádosti a které jsou dle jeho názoru nepravdivé.

S ohledem na to, že mu ve lhůtě 15 dnů ode dne podání žádosti nebyla informace poskytnuta, podal žalobce dne 30. 6. 2005 od-

volání proti fiktivnímu rozhodnutí o odepření informace (§ 15 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím).

Jelikož o odvolání žalobce nebylo ve stanovené lhůtě rozhodnuto, podal k Městskému soudu v Praze žalobu proti fiktivnímu rozhodnutí, kterým vedoucí Kanceláře prezidenta republiky odvolání zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil (§ 16 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím). V žalobě zejména namítal, že žalovaný je podle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím subjektem, který má povinnost poskytovat informace vztahující se k jeho působnosti, neboť je nepochybně veřejnou institucí hospodařící s veřejnými prostředky.

Městský soud podanou žalobu dne 7. 6. 2006 odmítl; argumentoval tím, že žalovaný při obstarávání věci spojených s výkonem pravomocí prezidenta republiky není povinným subjektem podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Jelikož žalovaný nemá pravomoc k vydání rozhodnutí o odepření informace, nenastala fikce vydání takového rozhodnutí, takže dle závěru městského soudu nebyly naplněny podmínky řízení, jelikož v konečném důsledku neexistovalo ani rozhodnutí, jehož zrušení se žalobce u soudu domáhal.

Proti usnesení městského soudu žalobce (stěžovatel) podal kasační stížnost, v níž namítá nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu.

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

### Z odůvodnění:

Nejvyšší správní soud shledává, že v projednávané věci je klíčové zodpovězení otázky, zda je Kancelář prezidenta republiky povinným subjektem podle § 2 zákona o svobodném přístupu k informacím. Městský soud přitom konstatoval, že tomu tak není, ačkoliv toto své tvrzení nikterak blíže neodůvodnil, jen krátce zmínil, že Kancelář prezidenta republiky nemá zákonem založenou pravomoc ve správním řízení, pokud je poža-

dována informace týkající se obstarávání věci spojených s výkonem pravomocí prezidenta republiky. Absence průkazného odůvodnění rozhodnutí městského soudu, neumožňující jeho řádný přezkum, je sama o sobě důvodem k jeho zrušení, a to bez ohledu na to, zda tato vada byla stěžovatelem namítána (§ 109 odst. 3 s. ř. s.).

Jeli usnesení městského soudu nepřezkoumatelné pro nedostatek odůvodnění, nelze v plném rozsahu vážit důvodnost jednotlivých kasačních námitek. Vzhledem k tomu, že jádrem věci je zodpovězení otázky výše naznačené, *obiter dictum* zdejší soud k věcnému posouzení uvádí, že za důvod pro odmítnutí žaloby by nebylo možno označit ani důvody, které uvedla ve svém vyjádření k žalobě žalovaná, a které soud obsáhle v napadeném usnesení citoval – tudíž lze předpokládat, že se k nim přiklonil. Žalovaná v tomto svém vyjádření uvádí, že prezident republiky je hlavou státu, nejvyšším ústavním činitelem, a tedy není z výkonu své funkce odpovědný, jak výslovně stanoví čl. 54 odst. 3 Ústavy. Prezident však nemusí, ba nemůže, veškerou agendu spjatou s výkonem své funkce vykonávat výhradně sám osobně. Za tím účelem byla zřízena Kancelář prezidenta republiky. Ta v daném případě obstarávala věci spojené s výkonem pravomoci prezidenta republiky, a tudíž se na ni nevztahovala povinnost poskytnout informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím.

Při posuzování předmětné právní otázky je předně třeba vyjít z toho, že právo na informace výslovně zaručuje čl. 17 Listiny základních práv a svobod. Toto ustanovení upravuje jednak svobodu informací; právo vyhledávat a šířit informace lze tedy omezit zákonem jen tehdy, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti. Zároveň však zmíněný článek upravuje i právo na informace; podle odst. 5 zmíněného ustanovení jsou státní orgány a orgány územní samosprávy povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Podmínky a provedení stanoví zá-

kon. Tím je zákon o svobodném přístupu k informacím, který ve svém § 2 odst. 1, ve znění účinném v rozhodné době, vymezil státní orgány a orgány územní samosprávy a veřejné instituce hospodařící s veřejnými prostředky jakožto povinné subjekty, které mají povinnost poskytovat informace. Kancelář prezidenta republiky je podle § 1 odst. 2 zákona č. 114/1993 Sb., o Kanceláři prezidenta republiky (dále jen „zákon o Kanceláři prezidenta republiky“), rozpočtovou organizací se samostatnou kapitolou ve státním rozpočtu České republiky, a tedy je podřaditelná pod § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. Tento závěr ještě podtrhuje § 3 odst. 1 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, který výslovně Kancelář prezidenta republiky označuje za organizační složku státu. Restriktivní výklad v daném případě není možný, neboť právo na informace vyvěrá z čl. 17 Listiny základních práv a svobod. Nepřípustné výkladové restriktce se tak týkají nejen případného omezení informací, které lze poskytnout, ale též subjektů, které jsou povinny informace poskytovat.

Neúspěšnou by musela být i argumentace, že Kancelář prezidenta republiky je jen jakousi servisní organizací prezidenta republiky, který je podle čl. 54 odst. 3 Ústavy z výkonu své funkce neodpovědný. Je totiž třeba odlišit případy, kdy pravomoci prezidenta republiky mají povahu a realizují se ve formě správních úkonů (úkonů v oblasti veřejné správy) a odpovídají postavení prezidenta jako „správního úřadu“ *sui generis*, a ty pravomoci, které mají povahu a realizují se ve formě ústavních aktů a odpovídají postavení prezidenta jako „ústavního činitele“. Takový závěr ostatně vyplývá i z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2006, čj. 4 Aps 3/2005-35 (č. 905/2006 Sb. NSS). Mezi ústavní akty prezidenta republiky zdejší soud v uvedeném rozsudku zařadil např. zastupování státu navenek, sjednávání a ratifikaci me-

zinárodních smluv, pravomoc svolávat zasedání Poslanecké sněmovny, rozpustit Poslaneckou sněmovnu, podepisovat zákony apod. Naopak mezi správní akty zařadil realizaci prezidentské pravomoci jmenovat soudce. Není pochyb, že odepření poskytnutí informace ve stěžovatelské věci nemá povahu aktu ústavního, ale správního. V daném případě navíc stěžovatel nežádal o informaci prezidenta republiky, ale přímo Kancelář prezidenta republiky. V tomto světle je zajímavé, že sama Kancelář prezidenta republiky uvádí zásady pro podání žádostí o informace na svých internetových stránkách ([http://www.hrad.cz/cz/kancelar\\_prezidenta/zasady\\_podani.shtml](http://www.hrad.cz/cz/kancelar_prezidenta/zasady_podani.shtml)), přičemž stránka dokonce obsahuje i formulář pro podání odvolání podle zákona o svobodném přístupu k informacím.

Z uvedeného nelze dospět k jinému závěru, než že Kancelář prezidenta republiky je povinným subjektem podle zákona o svobodném přístupu k informacím, že tedy fiktivní negativní rozhodnutí o žádosti stěžovatele existuje, a pokud proti němu podal odvolání, které nebylo vyřízeno, existuje i fiktivní odvolací rozhodnutí vedoucího Kanceláře prezidenta republiky. Podle § 16 odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím, ve znění účinném v rozhodné době, totiž platí, že o odvolání proti rozhodnutí povinného subjektu rozhoduje povinný subjekt nejbližší vyššího stupně nadřazený povinnému subjektu, který rozhodnutí vydal nebo měl vydat. Jde-li o rozhodnutí obecního úřadu, které se týká informací ve věcech samostatné působnosti obce, rozhoduje o odvolání obecní rada, pokud obecní zastupitelstvo nestanoví, že rozhoduje jiný orgán obce. V ostatních případech rozhoduje o odvolání ten, kdo stojí v čele povinného subjektu, který rozhodnutí vydal nebo měl vydat, a je oprávněn za něj jednat. Podle § 4 odst. 1 zákona o Kanceláři prezidenta republiky stojí v čele této instituce vedoucí.

## Utajované skutečnosti: bezpečnostní riziko

k § 23 odst. 2 písm. b) zákona č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 322/2001 Sb. (v textu též „zákon o ochraně utajovaných skutečností“)\*)

**I. Dlouhodobé působení navrhované osoby ve složce Státní bezpečnosti, která se zabývala sledováním osob, přičemž výsledky této činnosti sloužily mimo jiné k represivním opatřením, včetně trestního stíhání, vůči domnělým či skutečným odpůrcům tehdejšího totalitního režimu, představuje bezpečnostní riziko podle § 23 odst. 2 písm. b) zákona č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností a o změně některých zákonů.**

**II. Skutečnost, že se navrhovaná osoba při takové činnosti pohybovala v mezích tehdejších zákonů a jiných právních předpisů, nevylučuje její podíl na potlačování základních lidských práv a svobod. Základní práva a svobody mají přirozenoprávní základ. Pozitivní právo v právním státě deklaruje existenci těchto práv a poskytuje jim ústavněprávní ochranu, tato práva jsou však přirozenou součástí podstaty člověka a občana, a tudíž existují i v režimech, jejichž pozitivní právo jejich existenci popírá. Činnost v rámci represivní složky totalitního režimu namířená proti existenci těchto práv může být považována za legální, nikoli však za legitimní.**

*(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 9. 5. 2006, čj. 10 Ca 247/2004-63)*

**Věc:** JUDr. Jaroslav B. proti Národnímu bezpečnostnímu úřadu o vydání osvědčení pro styk s utajovanými skutečnostmi.

Rozhodnutím ředitele Národního bezpečnostního úřadu ze dne 5. 11. 2004 byla zamítnuta stížnost žalobce proti rozhodnutí Národního bezpečnostního úřadu ze dne 31. 5. 2004, jímž žalovaný rozhodl podle § 36 odst. 3 zákona o ochraně utajovaných skutečností, že osvědčení o oprávnění žalobce seznamovat se s utajovanými skutečnostmi se nevydává.

Žalobce rozhodnutí žalovaného napadl žalobou u Městského soudu v Praze. Tvrdil, že mu nebylo prokázáno konkrétní jednání, které by mohlo být pokládáno za činnost směřující k potlačování lidských práv nebo svobod, a že tedy není dáno bezpečnostní riziko ve smyslu citovaných ustanovení zákona o ochraně utajovaných skutečností. Nastoupil sice dne 1. 3. 1975 ke 4. odboru správy Státní bezpečnosti v Českých Budějovicích,

avšak bez jakýchkoli politických ambicí či snahy někoho utlačovat. Šlo o změnu zaměstnání ze soukromých důvodů. O činnosti bezpečnostních složek neměl v té době skoro žádné informace. S náplní své práce byl postupně seznamován až po svém nástupu, bez ohledu na předchozí informativní pohovor, neboť bylo nutné, aby nejprve složil služební přísahu a byl určen pro styk se státním tajemstvím ve stupni „přísně tajné“. V rámci svého služebního zařazení pracoval v dobré víře, že organizační složka státu platný právní řád dodržuje. Ve služebním poměru pak pokračoval i po roce 1990, kdy svoji dosavadní činnost podrobně vysvětlil a obhájil před prověřovacími komisemi v Praze a v Českých Budějovicích, které měly k dispozici veškeré podklady, a byl schválen pro další službu v resortu Ministerstva vnitra. Doložil též negativní lustrační osvědčení jako předpoklad pro výkon svých

\*) Zákon č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností a o změně některých zákonů, byl s účinností od 1. 1. 2006 nahrazen zákonem č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti.

funkcí. Žalovaný svými závěry neguje výsledky práce prověřkových komisí, lustrační zákon i žalobcovu patnáctiletou práci ve služebním poměru v rámci demokratického režimu.

Žalobce dále tvrdil, že žalovaný z působení žalobce u 4. odboru správy Státní bezpečnosti a z komplexního služebního hodnocení, které bylo k jeho osobě po celé období zpracováváno, vyvodil nesprávné závěry. Takové hodnocení totiž bylo podmínkou jeho setrvání ve služebním poměru a nemůže sloužit jako důkaz, že se podílel na porušování lidských práv. Stejně tak nemůže mít vliv na posuzování jeho osoby otázka celoživotního vzdělávání. Během svého průběžného vzdělávání žalobce nikoho neutlačoval a své nabyté znalosti nikdy nezneužil. Pokud jde o medaile, které obdržel, byly mu propůjčeny za současného i minulého režimu. Ani argumentace aktivní politickou činností žalobce nemá reálný podklad. V režimu konspirace, který na jeho pracovišti platil, nemohla být žádná aktivní politická činnost vyvíjena, pro žalobce jako člena KSČ platil zákaz registrace v místě bydliště. Účast na schůzi základní organizace KSČ na pracovišti, vytvoření nástěnky, účast v socialistické soutěži spočívající např. v úspoře pohonných hmot nebo v dobrovolném dárcovství krve nezakládá porušování lidských práv. Navíc služební hodnocení psal každý nadřazený funkcionář tak, aby hodnoceního příslušníka nepoškodil. Jsou tudíž plná fráze a bezobsažných vyjádření.

Žalobce rovněž zpochybnil použití právních předpisů, na které napadené rozhodnutí odkazuje, především zákona č. 198/1993 Sb., o protiprávnosti komunistického režimu a o odporu proti němu (dále jen „zákon o protiprávnosti komunistického režimu“), dále nálezu Ústavního soudu ze dne 28. 2. 1996 uveřejněného pod č. 107/1996 Sb. a nálezu Ústavního soudu ČSFR, sp. zn. Pl. ÚS 1/92.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že u osoby žalobce shledal bezpečnostní riziko dle § 23 odst. 2 písm. b) zákona o ochraně utajovaných skutečností. Poukázal na to, že žalobce na základě vlastního rozhodnutí působil od roku 1975 do roku 1990 ve složce Státní bezpečnosti, z jeho profesní dráhy je

patrný služební postup i to, že během této doby studoval činnost Státní bezpečnosti na střední i vysoké škole. Po celou dobu úspěšně plnil služební úkoly a dosahoval dobrých pracovních výsledků. Dále žalovaný odkázal na řadu dokumentů, z nichž jsou zřejmé pracovní povinnosti 4. odboru správy Státní bezpečnosti v Českých Budějovicích v době, kdy zde žalobce působil; mezi tyto povinnosti patřilo mimo jiné sledování osob z politických důvodů, „kontrola zájmových osob“, přičemž se jednalo o zájmové osoby v kontextu náplně činnosti Státní bezpečnosti, což dle daných dokumentů znamenalo mimo jiné „odhalování protistátní činnosti vnitřního nepřítele a jeho snahy o spojení s vnějším nepřítelem a vedení a organizování boje proti ideologické diverzi“. Žalovaný přitom nepopřel, že byl žalobce v roce 1990 shledán prověřkovými komisemi způsobilým pro další práci u policie, nicméně tato skutečnost sama o sobě nezpochybnuje existenci bezpečnostního rizika podle zákona o ochraně utajovaných skutečností, neboť úkolem prověřkových komisí nebylo hodnotit způsobilost prověřovaných osob k ochraně utajovaných skutečností. Žalovaný taktéž nezpochybnil výsledky patnáctileté práce žalobce v podmínkách demokratického režimu. V průběhu bezpečnostní prověrky však bylo u žalobce shledáno bezpečnostní riziko a pro takový případ zákon nekonstruuje jakési liberační důvody, které by žalovanému umožňovaly pro okolnosti svědčící ve prospěch žalobce od takto zjištěného bezpečnostního rizika odhlédnout. Při zjištění bezpečnostního rizika je zákonnou povinností žalovaného osvědčení nevydat.

Městský soud v Praze žalobu zamítl.

### Z odůvodnění:

Podle § 18 zákona o ochraně utajovaných skutečností jsou podmínkami pro udělení osvědčení pro stupně utajení „důvěrné“, „tajné“ a „přísně tajné“ státní občanství ČR, způsobilost k právním úkonům, požadovaný věk, bezúhonnost, osobnostní způsobilost a bezpečnostní spolehlivost.

Podle § 23 odst. 1 zákona o ochraně utajovaných skutečností za bezpečnostně spo-

lehlivou není považována navrhovaná osoba, u níž je bezpečnostní riziko. Podle § 23 odst. 2 písm. b) zákona o ochraně utajovaných skutečností se za bezpečnostní riziko považuje činnost směřující k potlačování lidských práv nebo svobod, případně podpora takové činnosti.

Veškerá tvrzení žalobce směřují na podporu jeho základní námitky, že mu nebylo prokázáno konkrétní jednání, které by po objektivní a subjektivní stránce mohlo být pokládáno za činnost směřující k potlačování lidských práv nebo svobod, a že u jeho osoby tudíž není dáno bezpečnostní riziko ve smyslu citovaných ustanovení zákona o ochraně utajovaných skutečností. Podle názoru soudu však ze strany žalobce došlo k základnímu nepochopení smyslu a účelu zákona o ochraně utajovaných skutečností a jím upravených právních institutů. Účelem řízení o vydání osvědčení pro styk s utajovanými skutečnostmi není jakkoli postihnout navrhované osoby za jejich činnost během předlistopadového režimu, žalobce nebyl v tomto řízení stíhán za jakýkoli trestný čin, ani proti němu nebylo vedeno řízení o disciplinárním či jiném správním deliktu a výsledným rozhodnutím nebyla žalobci udělena jakákoli sankce, byť toto rozhodnutí může mít pro žalobce z hlediska jeho služebního zařazení negativní důsledky. Smyslem a účelem tohoto řízení je zjistit, zda navrhovaná osoba je osobou bezpečnostně spolehlivou, tedy zda jejím určením pro styk s utajovanými skutečnostmi v příslušném stupni utajení nejsou ohroženy bezpečnostní zájmy České republiky.

Žalobci tedy není třeba prokazovat spáchaní určitého konkrétního skutku ve smyslu trestněprávním, jenž by po stránce subjektivní i objektivní naplňoval skutkovou podstatu konkrétního trestného činu či jiného deliktu. Pro rozhodnutí o nevydání osvědčení je rozhodující, že se žalobce podílel na takové činnosti, kterou příslušný správní orgán vyhodnotil jako bezpečnostní riziko. Z relativně široce vymezené definice pojmu bezpečnostní riziko v zákoně o ochraně utajovaných skutečností je zřejmé, že zákonodárce v tomto ohledu poskytl příslušnému správnímu orgánu možnost správního uvážení, které kon-

krétní skutečnosti budou v rámci zákonného vymezení za bezpečnostní riziko považovány. Výsledek správního uvážení přezkoumává soud pouze z toho hlediska, zda správní orgán nepřekročil meze správního uvážení nebo zda jej nezneužil (§ 78 odst. 1 s. ř. s.). Již sám zákonný pojem „*bezpečnostní riziko*“ implicitně předpokládá, že pro styk s utajovanými skutečnostmi nesmí být určena osoba, u níž by potenciálně mohlo dojít k ohrožení chráněného zájmu.

Za překročení mezí správního uvážení či jeho zneužití nelze považovat závěr žalovaného, že žalobcovo dlouhodobé působení ve složce Státní bezpečnosti, která se zabývala sledováním osob, přičemž výsledky této činnosti sloužily mimo jiné k represivním opatřením, včetně trestního stíhání, vůči domnělým či skutečným odpůrcům tehdejšího režimu, představuje bezpečnostní riziko podle ustanovení § 23 odst. 2 písm. b) zákona o ochraně utajovaných skutečností. V průběhu správního řízení bylo dostatečně prokázáno, že žalobce dlouhodobě působil v uvedeném útvaru Státní bezpečnosti a důsledně plnil jemu přidělené úkoly, byla zjištěna náplň činnosti tohoto útvaru, stejně jako jeho role v rámci celkového systému Státní bezpečnosti i konkrétní činnost Státní bezpečnosti v Českých Budějovicích, včetně jejího podílu na potlačování lidských práv a svobod. Činnost žalobce byla nikoli nevýznamnou součástí činnosti Státní bezpečnosti v Jihočeském kraji, včetně jejích represivních aktivit vůči jinak smýšlelým občanům; tím je dán žalobcuv podíl na činnosti směřující k potlačování základních lidských práv a svobod.

Soud nemohl přisvědčit argumentaci žalobce, podle níž jeho činnost nepředstavovala bezpečnostní riziko, neboť žalobce působil v rámci tehdy platných zákonů a jiných obecně závazných předpisů. Je pravda, že totalitní režim v sedmdesátých a osmdesátých letech, na rozdíl od let padesátých, zakročoval proti svým oponentům převážně prostředky, které byly v souladu s tehdejšími pozitivními právy, včetně trestního zákona a trestního řádu. Tehdejší trestní právo hmotné i procesní bylo však natolik deformováno a vzdáleno od

základních zásad demokratické trestní justice, že k „efektivnímu postupu“ proti autonomním projevům občanské společnosti plně postačovalo. Ani toto konstatování však neplatí absolutně, naopak je všeobecně známo, že během procesů s politickými odpůrci docházelo často i k mimoprávnímu ovlivňování řízení ze strany represivních složek, a to zejména ze strany Státní bezpečnosti. V předmětné věci však soud vycházel z toho, že žalobci nebylo prokázáno, že by při své činnosti porušoval tehdy platné právní předpisy (to však ani nebylo předmětem daného správního řízení).

To však rozhodně neznamená, že je tím vyloučen jeho podíl na činnosti směřující k potlačování základních lidských práv. Osobní svoboda, svoboda pohybu a pobytu, svoboda projevu, svoboda myšlení, svědomí a náboženského vyznání, to vše jsou základní lidská práva, jejichž ochrana je v současné době zaručena Listinou základních práv a svobod i mezinárodními smlouvami o lidských právech, jimiž je Česká republika vázána. Jejich existence však nezávisí na jakémkoli pramenu pozitivního práva, byť ústavní či mezinárodněprávní síly. Základní práva a svobody mají přirozenoprávní základ. Jak prohlašuje čl. 1 Listiny základních práv a svobod, jsou nezadatelné, nezczizitelné, nepromlčitelné a nezrušitelné. Pozitivní právo v právním státě deklaruje existenci těchto práv a poskytuje jim ústavněprávní ochranu, tato práva jsou však přirozenou součástí podstaty člověka a občana, a tudíž existují i v režimech, jejichž pozitivní právo jejich existenci popírá. Základní práva a svobody tudíž náležely i všem občanům Československa sedmdesátých a osmdesátých let, ačkoli jim byly tehdejší režimem nespravedlivě odírány a v některých případech byl dokonce jejich výkon kvalifikován jako trestná činnost (např. trestný čin opuštění republiky). Soud se v tomto ohledu plně ztotožňuje s názorem žalovaného, že v předmětné věci může být činnost žalobce před rokem 1989 považována za legální, v žádném případě však nemůže být považována za legitimní v rozsahu, kdy směřovala proti uplatňování svobody slova, myšlení, náboženské svobody apod.

Činnost žalobce byla součástí činnosti Státní bezpečnosti, jedné z nejdůležitějších represivních složek totalitního režimu, která přispívala k udržování tohoto režimu za cenu masivního porušování lidských práv, a to i v rozporu s tehdejšími mezinárodními závazky státu. Byli to právě lidé, proti nimž Státní bezpečnost zakročovala, kteří upozorňovali tehdejší režim na to, že porušuje své mezinárodní závazky v oblasti ochrany lidských práv. Demokratický právní stát je oprávněn chránit se před těmi, kteří jeho základní hodnoty v minulosti zásadním způsobem porušovali. K tvrzení žalobce, že nemohl v té době tušit, že bude jednou schválen zákon o protiprávnosti komunistického režimu, soud uvádí, že tato námitka nemůže být z hlediska vyloučení bezpečnostního rizika relevantní. Nejde o vyhodnocení subjektivního postoje žalobce (zda měl a mohl tušit, že systém, který porušuje základní lidské svobody, bude v budoucnosti odsouzen jako systém nelegitimní a zavrženíhodný), ale o zjištění, zda zde objektivně existuje skutečnost představující bezpečnostní riziko.

Z předložených důkazů je dále zřejmé, že žalobce na základě informativního pohovoru před nástupem do funkce věděl, že bude působit v rámci Státní bezpečnosti, a musel mít tudíž i základní představu o činnosti této složky. Neobstojí ani námitka žalobce, že se s náplní své práce podrobně seznámil až po prověření pro styk se státním tajemstvím. Soud nepochybně, že tomu tak bylo, nicméně žalobce nevyvodil z takového poznání žádné důsledky, nepožádal o uvolnění z funkce či přeřazení na běžnou policejní práci mimo struktury Státní bezpečnosti. Pokud žalobce namítá, že mu nemohlo být přičítáno k tíži, že si v průběhu služby u Státní bezpečnosti doplňoval své vzdělání, soud konstatuje, že v samotné této skutečnosti žalovaný bezpečnostní riziko neshledal, pouze uvedl, že vlivem tohoto soustavného vzdělávání v oblasti Státní bezpečnosti si žalobce musel být vědom toho, jakou činnost vykonával a k jakým politickým cílům směřovala. S tímto závěrem se soud plně ztotožňuje.

Z kladného služebního hodnocení žalobce napadené rozhodnutí nevyvozuje přímo



závěr, že se žalobce podílel na porušování základních lidských práv. Soud se však ztotožňuje s žalovaným v tom ohledu, že ze služebních hodnocení, jakkoli jsou psána jazykem poplatným tehdejší ideologii, vyplývá, že žalovaný si dobře plnil své služební povinnosti, že tudíž jeho zařazení v rámci Státní bezpečnosti nebylo pouze formální a že žalobce tuto činnost, která byla náplní 4. odboru, skutečně vykonával, a to ke spokojenosti svých nadřízených. Pokud jde o samotné členství žalobce v KSČ, v této skutečnosti ani v aktivitách s tím spojených napadené rozhodnutí bezpečnostní riziko neshledává. Za bezpečnostní riziko nelze považovat ani symbolická ocenění jeho činnosti (medaile za službu). Pokud však žalobce uvádí, že motivem ke služebnímu postupu v rámci příslušné složky Státní bezpečnosti pro něj bylo drobné finanční zvýhodnění (cca 100 Kč), soud konstatuje, že takové tvrzení může být jen stěží považováno za legitimní vysvětlení důvodů žalobcova působení u organizace typu Státní bezpečnosti, a již vůbec nemůže být oporou závěru, že žalobce je osobou bezpečnostně spolehlivou.

Žalobce nemůže ani s úspěchem namítat, že o sledování konkrétních osob stejně jako o použití výsledků tohoto sledování rozhodovali jeho nadřízení. Tak tomu jistě bylo, nicméně, jak již bylo řečeno, žalobce si na základě znalostí a zkušeností nabytých během služby musel dobře uvědomovat, že výsledky jeho práce slouží k postihu osob tehdejšímu režimu nepohodlných, tedy i k porušování jejich základních lidských práv. Žalobce má jistě právo, že metody práce zpravodajských a bezpečnostních služeb jsou všude na světě podobné. Na rozdíl od žalobce je ovšem soud přesvědčen o tom, že je velmi podstatné, pro koho a k jakým účelům je zpravodajská činnost vykonávána. Pokud jde o roční prováděcí plány 4. odboru, žalobci není přičítáno, že by se podílel na jejich tvorbě, jsou však jedním z důkazů, které dokumentují náplň činnosti této složky Státní bezpečnosti, u níž žalobce působil, a z nichž vyplývá její zaměření mj. též na postup proti tehdejším odpůrcům totalitního režimu. Žalobci není tudíž přičítá-

na odpovědnost za činy jeho nadřízených či za činy vrcholných funkcionářů komunistické strany. V rámci vyhodnocení bezpečnostního rizika je toliko vyhodnocen jako rizikový faktor, že se žalobce při výkonu svých služebních povinností přímo podílel na udržení systému, který vedl k potlačování základních lidských práv.

Soud přisvědčuje též argumentaci žalovaného, pokud jde o negativní lustrační osvědčení žalobce a doporučení prověřkových komisí. Zákonodárce nepovažoval za nutné pro funkce u Ministerstva vnitra a u Policie ČR vyloučit – tak jako u jmenovaných funkcí v ostatních státních orgánech – všechny osoby, které byly příslušníky Státní bezpečnosti, ale pouze osoby zařazené ve složce Státní bezpečnosti s kontrarozvědným zaměřením a osoby ve funkci náčelníka oddělení a vyšší. Tyto podmínky zákonodárce v lustračních zákonech stanovil pro výkon funkcí u policie. Jiná otázka však je, které osoby se mají v rámci výkonu těchto funkcí seznamovat s utajovanými skutečnostmi. Totéž platí i pro doporučení prověřkových komisí. Jak uvádí žalovaný, úkolem prověřkových komisí nebylo hodnotit způsobilost prověřovaných osob k ochraně utajovaných skutečností. Pokud jde o více než patnáctiletou činnost žalobce v rámci demokratického systému, soud akceptuje závěr žalovaného, že ani tato skutečnost neumožňuje odhlédnout od existence bezpečnostního rizika, které je dáno žalobcovou činností před rokem 1989.

Soud je dále toho názoru, že rozhodnutí I. stupně při hodnocení bezpečnostního rizika zcela oprávněně odkazuje na zákon o protiprávnosti komunistického režimu i na nálezy Ústavního soudu, které ukazují, že právní systém České republiky není hodnotově neutrální, ale naopak je založen na základních hodnotách demokratického právního státu, k nimž patří též úcta k základním lidským právům, a jednoznačně deklaruje nelegitimní povahu předcházejícího režimu, jenž tato základní práva popíral a potlačoval. V této souvislosti rozhodnutí I. stupně oprávněně uvádí, že Státní bezpečnost patřila mezi subjekty obecně charakterizované v § 2 zákona o pro-

tiprávnosti komunistického režimu jako zločinné a zavrženíhodné organizace založené na ideologii Komunistické strany Československa, které ve své činnosti směřovaly k potlačení lidských práv a demokratického systému. Žalobce se dovolává též nálezu Ústavního soudu č. 14/1994 Sb., kterým byl zamítnut návrh na zrušení tohoto zákona. Soud se ztotožňuje s žalovaným, že tento nález nemůže sloužit na podporu argumentů žalobce. V tomto nálezu Ústavní soud formuloval již výše uvedené závěry, podle nichž Ústava ČR není založena na hodnotové neutralitě a jež odmítají představu pouze formálně legalistického pojetí státu. Pokud snad žalobce touto svojí námitkou odkazoval na závěr Ústavního soudu o deklaratorní charakteru první části zákona o protiprávnosti komunistického režimu, neznamená to, že by těchto ustanovení nemohlo být použito při výkladu a vyhodnocení existence bezpečnostního rizika.

Obdobně se soudu jeví případným i odkaz na nález Ústavního soudu č. 107/1996 Sb., v němž se Ústavní soud v návaznosti na zákon o protiprávnosti komunistického režimu a svoji předchozí judikaturu zabývá spoluodpovědností těch, kteří komunistický režim aktivně prosazovali, ať už jako zásadní a určující činitelé, nebo pouhé vědomé nástroje ve službách těchto lidí. V této obecné rovině není podstatné, že zákon č. 33/1995 Sb., který Ústavní soud tímto nálezem shledal ústavně konformním, ani žalobcem uváděný rozkaz ministra vnitra žalobcem vykonávanou činnost nezařadil mezi ty funkce, jejichž výkon se nezapočítává do doby rozhodné pro výpočet příspěvku za službu.

Konečně soud neshledal závadným ani odkaz na nález Ústavního soudu ČSFR sp. zn. Pl. ÚS 1/92, který mimo jiné hodnotil rozho-

dující roli Státní bezpečnosti v rámci represivního aparátu komunistického režimu. Navíc tento nález jasně stanovil, byť při posuzování ústavnosti lustračních zákonů, že každý demokratický stát má právo uplatnit taková zákonná opatření, která směřují k odvrácení rizika subverze, možné recidivy totality nebo alespoň k omezení takového rizika.

Soud má též za to, že napadené rozhodnutí se s těmito námitkami žalobce dostatečně vypořádalo. Je třeba říci, že ve stížnosti proti rozhodnutí I. stupně formuloval žalobce tyto námitky dosti nekonkrétně, a tudíž konstatování v napadeném rozhodnutí, že jak zákon o protiprávnosti komunistického režimu, tak příslušné nálezy Ústavního soudu je nutno považovat za relevantní prameny práva, se soudu jeví jako dostatečné odůvodnění. Soud konstatuje, že napadené rozhodnutí netrpí nedostatkem důvodů ani v jiných směrech. Správní orgán druhého stupně se dostatečným způsobem vypořádal s námitkou žalobce, že mu nebyla prokázána konkrétní činnost směřující k potlačování lidských práv, a to zejména na straně 5 a 6 napadeného rozhodnutí. Žalovaný mohl jen stěží přihlídnout k žalobcem uváděným nálezhům Ústavního soudu, pokud nebylo zřejmé, z jakých důvodů se jich žalobce dovolává.

Pokud jde o obsah protokolu o bezpečnostním pohovoru, soud souhlasí s žalovaným v tom ohledu, že žalobce protokol podepsal, aniž požadoval jeho opravu či doplnění, a tudíž je třeba vycházet z jeho stávající podoby. Protokol je jedním z důkazů k hodnocení naplnění bezpečnostního rizika při posuzované činnosti žalobce. Pokud je bezpečnostní riziko shledáno, správní orgán se již nemůže zabývat dalšími skutečnostmi, byť by jinak svědčily ve prospěch žalobce, a musí obligatorně rozhodnout o nevdání osvědčení.

**Myslivost: návrh na uvedení honitby do souladu se zákonem**

k § 69 odst. 1 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti

**Návrh na uvedení honitby do souladu se zákonem není pouhým oznámením o tom, že honitba zůstává zachována. Pokud honitba nebo oborá uznaná podle dosavadních předpisů dosahuje zákonné výměry podle zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ale nesplňuje ostatní požadavky na tvorbu honitby, je osoba, které byla honitba uznána podle dosavadních předpisů, povinna podat do 31. 12. 2002 orgánu státní správy myslivosti návrh na uvedení honitby do souladu se zákonem, jinak honitba zaniká k 31. 3. 2003 (§ 69 odst. 1 citovaného zákona). Splnění zákonných podmínek je správní orgán povinen přezkoumat v rámci správního řízení a návrh dle ustanovení § 69 odst. 1 zákona o myslivosti je nutno chápat jako návrh účastníka na zahájení řízení dle § 18 tehdy platného správního řádu. Ostatními požadavky na tvorbu honitby (vedle výměry) jsou ustanovení § 17 odst. 1 až 6 zákona o myslivosti.**

*(Podle rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci, ze dne 17. 3. 2006, čj. 59 Ca 140/2004-54)*

**Prejudikatura:** srov. č. 662/2005 Sb. NSS.

**Věc:** Honební společenstvo B. proti Krajskému úřadu Libereckého kraje o uvedení honitby do souladu se zákonem.

Rozhodnutím ze dne 20. 1. 2004 nevyhověl Městský úřad Frýdlant žádosti žalobce o uvedení společenstevní honitby B. do souladu se zákonem č. 449/2001 Sb., o myslivosti. Správní orgán prvního stupně považoval za hlavní nedostatek podání skutečnost, že navržená hranice honitby není v souladu s § 17, § 18 a § 19 zákona o myslivosti a není dosaženo minimální výměry honitby 500 ha souvislých honebních pozemků. Souvislost honebních pozemků je totiž přerušena souvislým pruhem pozemků, které jsou ve vlastnictví Lesů České republiky, s. p., a Pozemkového fondu České republiky. Tento pruh honebních pozemků dělí honitbu na dvě části, z nichž žádná nedosahuje souvislých 500 ha honebních pozemků.

Odvolání proti tomuto rozhodnutí zamítá žalovaný rozhodnutím ze dne 2. 7. 2004; dospěl k závěru, že předložený návrh na uvedení žalobcovy honitby do souladu se zákonem o myslivosti nelze potvrdit pro rozpor s § 17 odst. 2 zákona o myslivosti, a ztotožnil se s názorem správního orgánu prvního stupně ohledně přerušení souvislosti honebních pozemků. Žalovaný dále uvedl, že uvedení honi-

teb do souladu se zákonem o myslivosti bylo posuzováno podle toho, zda splňují ostatní požadavky na tvorbu honitby, přičemž se vycházelo komplexně z celého zákona o myslivosti, zejména pak z části čtvrté pod názvem „*Tvorba a využití honiteb*“. Podle § 17 odst. 2 zákona o myslivosti je honitba tvořena souvislými honebními pozemky. V § 19 odst. 1 písm. a) je uvedeno, že honební společenstvo je právnickou osobou, založenou podle zákona o myslivosti, jehož členy mohou být pouze vlastníci nebo spoluvlastníci souvislých honebních pozemků, jejichž výměra v součtu dosahuje výměry požadované zákonem o myslivosti pro vznik společenstevní honitby. Minimální výměra honitby je podle § 17 odst. 7 tohoto zákona stanovena na 500 ha. Honební společenstvo mělo zaktualizovat stav k podání návrhu podle § 69 odst. 1 a 2 zákona o myslivosti, aby bylo možné honitbu a honební společenstvo uvést do souladu se zákonem o myslivosti, tzn. honební společenstvo musí splňovat 500 ha souvislých honebních pozemků ve vlastnictví svých členů. Žalovaný uzavřel, že nesouhlasí s názorem žalobce, že souvislost honebních pozemků je

založena pozemkem p. č. 2845. Tento pozemek je cestou (ostatní komunikace) a je typickým příkladem úzkého pozemkového pruhu, který dle § 2 písm. g) zákona o myslivosti nezakládá souvislost mezi pozemky jím spojenými.

Jak žalobce namítl v žalobě proti tomuto rozhodnutí, z § 69 odst. 1 zákona o myslivosti vyplývá, že osobě, které honitba byla uznána podle předchozích předpisů, je honitba zachována v případě, že zašle příslušnému úřadu sdělení – oznámení, že honitba zůstává zachována. Žalobce je přesvědčen, že takovým sdělením – oznámením nemůže být zahájeno správní řízení, a namítá proto neplatnost a nicotnost jak rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, tak rozhodnutí žalovaného. Nová právní úprava, obsažená v zákoně o myslivosti, se podle žalobce v převážné míře vztahuje – z hlediska otázky posuzované v tomto případě – na ta honební společenstva, která byla založena po účinnosti tohoto zákona, to však není případ Honebního společenství B., které bylo založeno před účinností tohoto zákona. Z toho vyplývá, že v již existující honitbě příslušný správní orgán nemůže zkoumat, kdo je členem honebního společenstva, a ani zda honební pozemky členů společenstva spolu souvisejí. Podle přechodných ustanovení § 69 odst. 1 zákona o myslivosti je totiž zřejmé, že honitba uznaná podle dosavadních předpisů zůstává zachována. Znění zákona nelze s odkazem na přechodná ustanovení vykládat jako výzvu k přezkoumání celistvosti a velikosti již uznané honitby a rovněž není možné pokládat oznámení honebního společenství za návrh na zahájení správního řízení podle zákona o myslivosti.

Žalobce tvrdí, že honitba vždy, tedy i k datu 31. 12. 2002 či 31. 3. 2003, splňovala a splňuje podmínky souvislosti honebních pozemků a že souvislost přerušena nebyla. V napadeném rozhodnutí jsou vyjmenovány pozemky, které přerušují souvislost honebních pozemků a podle názoru správního orgánu dělí honitbu na dvě části, z nichž ani jedna nedosahuje souvislých 500 ha honebních pozemků. Žalobce však tvrdí, že souvislost pozemků přerušena není a že spojujícími pozemky jsou pozemky p. č. 2845, p. č. 2870/4, p. č. 2894/1 a p. č. 2910/3.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že Honební společenstvo B. zaslalo na tehdejší Okresní úřad Liberec žádost o uznání honitby a její aktualizaci s tím, že předloží podklady podle § 17 zákona o myslivosti. Žalovaný považuje za nesporné, že dosavadní „statut honitby“ je nutno doplnit minimálně o nově požadované údaje. Jedná se především o stanovení minimálních a normovaných stavů. Vzhledem k tomu, že tyto údaje jsou povinnou součástí rozhodnutí o uznání honitby (§ 29 odst. 3 zákona o myslivosti), které je vydáno ve správním řízení, je i doplnění původního rozhodnutí o tyto „nové náležitosti“ nutno vést ve správním řízení. Za zahájení řízení je pak nutno nezbytně považovat doručení návrhu na uvedení do souladu příslušnému orgánu dle § 18 odst. 2 tehdy platného a účinného správního řádu (vydaného pod č. 71/1967 Sb.). Žalovaný také nesouhlasí s názorem žalobce, že již nemůže zkoumat, kdo je členem honebního společenstva a zda honební pozemky členů společenstva spolu souvisejí. Správní orgán, který rozhoduje o uvedení honitby, uznané podle předchozí právní úpravy, do souladu se zákonem o myslivosti, je povinen zjistit, zda honitba splňuje všechny požadavky stanovené zákonem o myslivosti na tvorbu honiteb, což je mimo jiné i vlastnictví souvislých honebních pozemků o výměře stanovené zákonem o myslivosti, ať již jednoho vlastníka, nebo honebního společenstva, a to podle podmínek stanovených zákonem o myslivosti.

Žalovaný setrval na tom, že souvislost honebních pozemků není založena pozemkem p. č. 2845, který je cestou (ostatní komunikací) ve smyslu § 2 písm. g) zákona o myslivosti; i další v žalobě uváděné pozemky jsou charakterem ostatní komunikace. Konečně žalovaný uzavřel, že honební společenstvo bylo povinno zaktualizovat stav k podání návrhu podle § 69 odst. 1 a 2 zákona o myslivosti, aby bylo možné honitbu a honební společenstvo uvést do souladu se zákonem o myslivosti. Pokud však honební společenstvo nesplňuje podmínku 500 ha souvislých honebních pozemků ve vlastnictví svých členů, nelze je uvést do souladu se zákonem o myslivosti, a tudíž dochází i k zániku honitby.

Krajský soud v Ústí nad Labem žalobu zamítl.

### Z odůvodnění:

Podle § 69 odst. 1 zákona o myslivosti zůstávají honitby a obory uznané podle dosavadních předpisů zachovány; to platí i pro obory o výměře nižší než 50 ha a samostatné bažantnice uznané podle dosavadních předpisů, které se stávají honitbami podle toho zákona, i když nedosahují výměry 500 ha. Pokud honitba nebo obora uznaná podle dosavadních předpisů dosahuje zákonné výměry podle tohoto zákona, ale nespĺňuje ostatní požadavky na tvorbu honitby, je osoba, které byla honitba uznána podle dosavadních předpisů, povinna podat do 31. 12. 2002 orgánu státní správy myslivosti návrh na uvedení honitby do souladu s tímto zákonem, jinak honitba zaniká k 31. 3. 2003.

Podle § 69 odst. 2 zákona o myslivosti se právní povaha honebních společenstev vzniklých podle dosavadních předpisů řídí ustanoveními tohoto zákona ode dne jeho účinnosti. Honební společenstvo přijme stanovy, popřípadě je přizpůsobí úpravě podle tohoto zákona, a zvolí orgány nejpozději do devíti měsíců ode dne účinnosti tohoto zákona, jinak honební společenstvo a společenstevní honitba zanikají. Po zániku honebního společenstva se provede likvidace.

Z citovaných přechodných ustanovení zákona o myslivosti vyplývá, že stávající honební společenstva, tj. honební společenstva vzniklá před dnem účinnosti zákona o myslivosti, tj. vzniklá podle zákona č. 23/1962 Sb., o myslivosti, nezankají, nýbrž zůstávají zachována, a nejedná-li se o obory nebo samostatné bažantnice, pak musí splňovat podmínku minimální výměry honitby 500 ha. Právní povaha honebního společenstva se řídí zákonem o myslivosti ode dne jeho účinnosti. Stávajícímu honebnímu společenstvu je uložena povinnost přijmout stanovy, popř. je přizpůsobit zákonu o myslivosti, do 31. března 2003, jinak přímo ze zákona bez dalšího zanikají. Z uvedených přechodných ustanovení tedy vyplývá povinnost honebního společenstva uvést do souladu své orgány a rovněž

nezbytnost dodržet základní výměru honitby v rozsahu 500 ha, a to k 31. 3. 2003.

Při posuzování jednotlivých žalobních námitek dospěl soud k následujícím závěrům:

Pokud jde o první žalobní námitku, je z výše uvedeného patrné, že v případě návrhu na uvedení honitby do souladu se zákonem se nejedná o pouhé oznámení o tom, že honitba zůstává zachována, jak tvrdí žalobce. Jak již bylo uvedeno výše, podle ustanovení § 69 odst. 1 zákona o myslivosti, pokud honitba nebo obora uznaná podle dosavadních předpisů dosahuje zákonné výměry podle tohoto zákona, ale nespĺňuje ostatní požadavky na tvorbu honitby, je osoba, které byla honitba uznána podle dosavadních předpisů, povinna podat do 31. 12. 2002 orgánu státní správy myslivosti návrh na uvedení honitby do souladu se zákonem, jinak honitba zaniká k 31. 3. 2003. Tyto podmínky je správní orgán povinen přezkoumat v rámci správního řízení a návrh dle ustanovení § 69 odst. 1 zákona o myslivosti je nutno chápat jako návrh účastníka na zahájení řízení dle § 18 tehdy platného správního řádu. Pro jiný závěr nedává ustanovení § 69 zákona o myslivosti oporu. Ostatními požadavky na tvorbu honitby (vedle výměry) jsou ustanoveny § 17 odst. 1 až 6 zákona o myslivosti. Jednou z podmínek je podle ustanovení § 17 odst. 2 zákona o myslivosti v daném případě sporná souvislost honebních pozemků.

Při posuzování druhé žalobní námítky je třeba odkázat na ustanovení § 2 písm. g) zákona o myslivosti, které stanoví, že souvislými honebními pozemky se rozumí takové honební pozemky, jestliže se lze dostat z jednoho na druhý bez překročení cizího pozemku; úzké pozemkové pruhy nepřerušují tuto souvislost, leží-li však ve směru podélném, nezakládají souvislost mezi pozemky jimi spojenými. Tímto ustanovením nedochází ke změně pojmu oproti dosavadní právní úpravě. Již § 9 dříve platného zákona o myslivosti obdobnou úpravu obsahoval. Žalobce v žalobě nerozporuje závěr žalovaného, že souvislost honebních pozemků je přerušena souvislým pozemkovým pruhem ve směru SZ - JZ od hranice s Polskem po zastavěnou část obce B., pouze tvrdí, že souvislost honebních

pozemků je založena pozemkem p. č. 2845, p. č. 2870/4, p. č. 2894/1 a p. č. 2910/3, a vyjmenovává navazující pozemky. Podle map Katastrálního úřadu v Liberci, pracoviště Frýdlant, bylo ověřeno, že pozemek p. č. 2845 je skutečně cestou (ostatní komunikací), a je te-

dy úzkým pozemkovým pruhem, který ve smyslu ustanovení § 2 písm. g) zákona o myslivosti leží ve směru podélném, a nezakládá tak souvislost mezi pozemky jím spojenými. Totéž platí o ostatních výše uváděných pozemcích p. č. 2870/4, p. č. 2894/1 a p. č. 2910/3.

## 1370

### Důchodové pojištění: výše dávky důchodového zabezpečení

k čl. 30 a 41 Listiny základních práv a svobod  
k zákonu č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění  
k zákonu č. 463/1991 Sb., o životním minimu<sup>\*)</sup>

**Z žádného ustanovení zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění (ani zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení), nevyplývá, že by výše dávky důchodového zabezpečení (zde starobního důchodu) byla závislá na výši životního minima, stanoveného zákonem č. 463/1991 Sb., o životním minimu, resp. že by musela dosahovat jeho výše.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2007, čj. 4 Ads 49/2006-40)*

**Věc:** Barbara R. proti České správě sociálního zabezpečení o starobní důchod, o kasační stížnosti žalobkyně.

Dvěma rozhodnutími žalované ze dne 24. 5. 2005 byl žalobkyni přiznán podle § 29 zákona č. 155/1995 Sb. a podle čl. 14 Úmluvy o sociálním zabezpečení, uzavřené mezi Československou republikou a Polskou republikou č. 261/1948 Sb. (dále též „Úmluva“), starobní důchod od 1. 5. 2002 ve výši 2498 Kč měsíčně, a zároveň bylo rozhodnuto dle uvedených předpisů a podle čl. 46 odst. 1 nařízení Rady (EHS) 1408/71 s přihlédnutím k čl. 118 nařízení Rady (EHS) 574/72 o jednotlivých úpravách důchodu od ledna 2003 do ledna 2005. Od ledna 2005 žalobkyni náležel starobní důchod ve výši celkem 2696 Kč měsíčně.

Proti oběma rozhodnutím žalované podala žalobkyně u Krajského soudu v Ostravě žalobu, v níž především namítala, že celková přiznaná částka důchodu neodpovídá životnímu minimu. Vyslovila rovněž přesvědčení, že starobní důchod stanovený od 1. 5. 2002 a následně zvýšený neodpovídá správnému výpočtu z vyměřovacího základu za odpraco-

vanou dobu zaměstnání, a připomněla, že v Polsku o starobní důchod dosud nežádala.

Krajský soud v Ostravě rozsudkem ze dne 25. 1. 2006 žalobu zamítl. Žalobní bod týkající se obou napadených rozhodnutí, a to nedosažení výše životního minima, neshledal důvodným, neboť důchodová dávka je součástí systému důchodového pojištění, a její výše proto nemůže být odvislá od stanovení částky životního minima, tedy částky spadající do systému sociální péče. Ve výši důchodové částky se odráží jen celková doba pojištění a výpočtový základ, tedy stručně řečeno počet let, kdy byl pojištěnec výdělečně činný, a jakých výdělků dosahoval od roku 1986.

Rozsudek krajského soudu napadla žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížností. Vytykala soudu zejména nesprávné posouzení věci po stránce právní, pokud uvedl, že důchodová dávka nemůže zohledňovat výši životního minima, neboť důchodové pojištění je sou-

<sup>\*) S účinností od 1. 1. 2007 nahrazen zákonem č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu.</sup>

částí jiného systému než dávky sociální péče. Připomněla, že v daném případě byl její důchod vypočten podle zákona č. 100/1988 Sb., který v § 2 zahrnuje do sociálního zabezpečení jak důchodové zabezpečení, tak sociální péči i nemocenské pojištění osob samostatně výdělečně činných. Navíc § 37 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb. vyjmenovává případy, kdy výplata starobního důchodu, na který vznikl nárok podle § 29 téhož zákona, nenáleží, přičemž hranicí pro posouzení nároku na výplatu důchodu je právě násobek životního minima. Je tak zřejmé, že i zákon o důchodovém pojištění s institutem životního minima pracuje. Odůvodnění napadeného rozsudku proto podle stěžovatelky nemůže obstát. Stěžovatelka je přesvědčena, že výši důchodu v porovnání s výší životního minima je nutno se zabývat i z toho důvodu, že podle čl. 30 Listiny základních práv a svobod má každý právo na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří. Jestliže jí byl za dobu 28 let práce vypočten důchod ve výši 2498 Kč, pak to nelze v žádném případě považovat za přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří.

Žalovaná v písemném vyjádření ke kasační stížnosti mimo jiné uvedla, že nelze hledat souvislost mezi důchodem a dávkou státní sociální podpory. Nelze ani argumentovat čl. 30 Listiny základních práv a svobod, neboť pokud jde o námitku stěžovatelky, že bylo porušeno její právo na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří, nutno připomenout, že podle čl. 41 Listiny se lze tohoto práva domáhat pouze v mezích zákonů, které ustanovení článku 30 Listiny provádějí. Ze zákona o důchodovém pojištění vyplývá, že pojištěnec má nárok na „zaručenou výši důchodu“, jen pokud jde o základní výměru ve výši 1310 Kč měsíčně, od ledna 2004 upravené na 1400 Kč měsíčně, a od ledna 2006 upravené na 1470 Kč měsíčně, jakož i procentní výměru ve výši 770 Kč měsíčně (§ 33 odst. 2 věta třetí citovaného zákona), a to s přihlédnutím k § 61 citovaného zákona a mezinárodním smlouvám. Namítané porušení práva na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří považuje proto žalovaná za nedůvodné.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

## Z odůvodnění:

Nutno souhlasit s krajským soudem i se žalovanou v tom, že dávka důchodového pojištění je součástí systému důchodového pojištění a v žádném případě není odvislá od stanovení částky životního minima. Zákon č. 155/1995 Sb. a stejně tak i zákon č. 100/1988 Sb., který pro dávky důchodového pojištění (zabezpečení) byl účinný před účinností zákona č. 155/1995 Sb., zahrnoval mezi dávky důchodového pojištění starobní důchod, přičemž v obou případech (§ 28 zákona č. 155/1995 Sb. a § 20 zákona č. 100/1988 Sb.) byla podmínkou nároku na tento důchod potřebná doba pojištění a dosažení stanoveného (důchodového) věku. Výše důchodu byla pak odvislá od délky doby pojištění a výše dosahovaných příjmů. V žádném případě výše starobního důchodu nebyla odvislá od částky životního minima, jak dovozuje stěžovatelka, neboť takové kritérium žádný u uvedených předpisů nezná. Nejnižší výměra starobního důchodu podle zákona č. 100/1988 Sb. (tento zákon neznal ještě rozlišení na základní a procentní výměru) činila naposledy nejméně 550 Kč měsíčně (§ 25). Ze zákona č. 155/1995 Sb. pak pouze vyplývá, že pojištěnec má při splnění podmínek nároku zajištěnu výši důchodu, jen pokud jde o základní výměru, a to ve výši 1310 Kč měsíčně, od ledna 2004 upravenou na 1400 Kč měsíčně a od ledna 2006 na 1470 Kč měsíčně (§ 33 odst. 1), a procentní výměru důchodu, jejíž výše činí nejméně 770 Kč měsíčně. Nelze v žádném případě hledat souvislost či vázanost důchodu s dávkami sociální péče či státní sociální podpory, jejichž výše je odvislá od částky životního minima podle zákona č. 463/1991 Sb. Zákon č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti a životním minimu, ostatně stejně jako zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, jímž byl předchozí zákon o sociální potřebnosti zrušen od 1. 1. 2007, upravovaly (upravují) poskytování jednorázových nebo měsíčně se opakujících peněžitých nebo věcných dávek pomoci k zajišťování základních životních podmínek fyzickým osobám, které se nacházejí v hmotné nouzi, pokud jejich příjem nedosahuje částek životního minima, sta-

novených zvláštním zákonem, přičemž mezi příjmy patří i dávky důchodového pojištění. Pokud tedy dávky důchodového pojištění nedosahují částek životního minima, měl (má) pojištěnec (občan) možnost využít institutu při poskytování dávek sociální péče (dnes pomoci v hmotné nouzi) podle zmíněných zákonných předpisů, nikoliv však v žádném případě podle zákona č. 155/1995 Sb. Ten v žádném ustanovení nepočítá s tím, že by výše dávky důchodového pojištění byla odvislá od výše životního minima, resp. že by musela dosahovat jeho výše. Pokud stěžovatelka argumentuje § 37 zákona č. 155/1995 Sb., ve znění platném do 31. 12. 2003 (bylo vypuštěno novelou zákona č. 425/2003 Sb.), pak nezbyvá než ve shodě se žalovanou konstatovat, že zákon od nároku na dávku starobního důchodu odlišoval nárok na výplatu důchodu již přiznaného v případě, že poživatel této dávky nadále vykonával výdělečnou činnost. V takovém případě výplata nenáležela v období 2 let po vzniku nároku na tento důchod v těch kalendářních měsících, v nichž příjem z výdělečné činnosti, s výjimkou samostatné výdělečné činnosti, přesáhl dvojnásobek částky životního minima, platné pro jednotlivce, který je poživatelem starobního důchodu, eventuálně v období do konce kalendářního roku, v němž poživatel starobního důchodu dosáhl věku vyššího o dva roky, než činil věk v kalendářním roce, v němž vznikl nárok na starobní důchod podle § 29, pokud vykonává samostatnou výdělečnou činnost, a to v těch

kalendářních měsících, ve kterých byl povinen platit zálohy na pojistné na důchodové pojištění z měsíčního vyměřovacího základu, který je vyšší než dvojnásobek částky životního minima platné pro jednotlivce, který je poživatelem starobního důchodu, tedy 1. ledna příslušného kalendářního roku. Bez ohledu na to, že tato právní úprava již pozbyla platnosti, nezbyvá než konstatovat, že se jednalo o situaci, kdy zákonodárce nepokládal za odůvodněné a přijatelné, aby byl starobní důchod vyplácen, pokud tento důchod spolu s příjmem přesahoval určitou zákonem stanovenou částku. Zde užil pro stanovení kritéria částky životního minima pro zjednodušení výpočtu, avšak v žádném případě nelze z toho dovozovat, že výše nároku na starobní důchod se od těchto částek odvíjí; žádné ustanovení zákona č. 155/1995 Sb. ani zákona č. 100/1988 Sb. na kategorii „*životní minimum*“ neodkazuje. Není zde dána ani souvislost mezi výpočtem dávky důchodového pojištění a dávkami státní sociální podpory, jak na to poukazuje ve svém vyjádření žalovaná. S jejím vyjádřením lze souhlasit i potud, že přiznáním starobního důchodu v uvedené výši nebylo porušeno žádné ustanovení Listiny základních práv a svobod, zejména právo na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří, neboť tohoto práva se lze domáhat pouze v mezích zákonů, které toto ustanovení provádějí (čl. 41 Listiny). Pro stěžovatelku to především znamená možnost domáhat se dávek podle zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi.

## 1371

### Důchodové pojištění: příplatek k důchodu

k § 2 odst. 3 nařízení vlády č. 622/2004 Sb., o poskytování příplatku k důchodu ke zmírnění některých křivd způsobených komunistickým režimem v oblasti sociální (v textu též „nařízení vlády“)\*

**Za neoprávněnou dobu vazby a věznění se pro účely stanovení výše příplatku k důchodu podle § 2 odst. 1 nařízení vlády č. 622/2004 Sb. v případech, kdy není možno pokračovat v trestním stíhání pro jeho nepřijatelnost (amnestie prezidenta republiky) a kdy je dle § 227 trestního řádu vyloučeno uložení trestu, považuje celá**

\* Po novele provedené nařízením vlády č. 405/2005 Sb. s účinností od 1. 10. 2005 srov. § 2 odst. 4.



**doba skutečně vykonané vazby a výkonu trestu na základě původního rozhodnutí, kterým byl stanoven úhrnný trest.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2007, čj. 6 Ads 5/2006-39)*

**Prejudikatura:** srov. nález č. 40/2000 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 187/2000), č. 1158/2007 Sb. NSS a č. 1196/2007 Sb. NSS.

**Věc:** Miroslav B. proti České správě sociálního zabezpečení o příplatek k důchodu, o kasační stížnosti žalobce.

Rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 13. 11. 1958 byl žalobce (společně s bratrem A. B.) uznán vinným z pokusu trestného činu loupeže, dále trestným činem rozkrádání majetku v socialistickém vlastnictví a trestným činem záškodnictví. Dále byl žalobce sám uznán vinným trestnými činy obecného ohrožení, rozkrádání a poškození majetku národního, rozkrádání majetku v socialistickém vlastnictví, nedovoleného ozbrojování a krádeže. Žalobce byl odsouzen za uvedené trestné činy mj. k úhrnnému trestu odnětí svobody v trvání patnácti let. Usnesením bývalého Nejvyššího soudu ze dne 15. 1. 1959 bylo odvolání žalobce proti tomuto rozsudku zamítnuto.

K návrhu žalobce byl usnesením Krajského soudu v Brně ze dne 14. 4. 1994 ve vztahu k žalobci zrušen citovaný odsuzující rozsudek podle § 14 odst. 1 písm. a), d), e), a f) zákona č. 119/1990 Sb., o soudní rehabilitaci (dále jen „zákon č. 119/1990 Sb.“), a to ve výroku o vině trestnými činy nedovoleného ozbrojování a záškodnictví, a současně byl zrušen i výrok o trestu z původního (odsuzujícího) rozsudku, protože podle § 14 odst. 3 zákona č. 119/1990 Sb. se ruší všechna další rozhodnutí obsahově navazující na původní rozhodnutí, jímž je i výrok o trestu. V důsledku zrušení výroku o trestu došlo k otevření trestního stíhání ostatních trestných činů (trestný čin obecného ohrožení, trojnásobný trestný čin rozkrádání národního majetku a trestný čin krádeže kvalifikované dle trestního zákona z roku 1950), neboť tyto trestné činy nejsou uvedeny v § 4 zákona č. 119/1990 Sb., a ten se na ně proto nevztahuje. Po právní moci rozhodnutí podle § 14 odst. 1 citovaného zákona soud podle § 15 pokračoval v řízení na podkladě původní obžaloby.

Pokračování v dalším řízení však zabránilo rozhodnutí prezidenta republiky o amnestii ze dne 1. 1. 1990 a Krajský soud v Brně usnesením ze dne 19. 5. 1994 podle § 231 odst. 1 a § 223 odst. 1 trestního řádu a z důvodu § 11 odst. 1 písm. a) trestního řádu na základě čl. V písm. a) amnestie prezidenta republiky ze dne 1. 1. 1990 zastavil trestní stíhání žalobce pro následující samostatně spáchané skutky: trestný čin obecného ohrožení, ve kterém byl po překvalifikování nově spatřován trestný čin poškozování cizí věci; trestné činy rozkrádání a poškozování majetku národního, rozkrádání majetku v socialistickém vlastnictví a krádež, ve kterých byly nově spatřovány trestné činy krádeže a trestný čin nedovoleného ozbrojování. Dále došlo k zastavení trestního stíhání pro skutky, které žalobce spáchal společně s bratrem, a to pro trestný čin rozkrádání majetku v socialistickém vlastnictví, jenž byl nově kvalifikován jako trestný čin krádeže, a pro trestný čin záškodnictví, jenž byl nově kvalifikován jako trestný čin poškozování cizí věci. Rozhodnutí nabyla právní moci dne 31. 5. 1994. U všech těchto trestných činů byly splněny podmínky amnestie prezidenta republiky, neboť ani u jednoho nepřesáhla hranici trestní sazby tři roky stanovenou v rozhodnutí o amnestii. Podle § 11 odst. 1 písm. a) trestního řádu je trestní stíhání nepřípustné, nařídí-li to prezident republiky, uživ svého práva udílet milost nebo amnestii.

V důsledku zrušení výroku o trestu usnesením Krajského soudu v Brně ze dne 14. 4. 1994 došlo k otevření trestního stíhání, i pokud jde o pokus trestného činu loupeže. Na tento trestný čin se nevztahuje zákon č. 119/1990 Sb. a soud nemohl zastavit trestní stíhání pro tento skutek, neboť jak u původ-

ního trestného činu loupeže kvalifikovaného podle trestního zákona z roku 1950, tak i podle trestního zákona platného v době rozhodování krajského soudu byla stanovena trestní sazba odnětí svobody v délce přesahující tři roky, a žádná amnestie udělená po roce 1953, včetně té nejširší ze dne 1. 1. 1990, se nevztahovala na úmyslné trestné činy, u kterých zákon předvídal sazbu vyšší než tři roky.

Rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 17. 5. 1995 byl žalobci za skutek, ve kterém byl rozsudkem v odsuzujícím rozsudku spatřován pokus trestného činu loupeže podle trestního zákona z roku 1950, uložen trest odnětí svobody v trvání jednoho roku, neboť na ten se nevztahoval ani rehabilitační zákon, ani amnestie prezidenta republiky.

Rozsudkem ze dne 28. 5. 1998 Nejvyšší soud na základě stížnosti pro porušení zákona podané ministryní spravedlnosti z důvodu § 30 odst. 2 zákona č. 119/1990 Sb. rozhodl, že usnesením bývalého Nejvyššího soudu ze dne 15. 1. 1959 byl porušen zákon v neprospěch stěžovatele, a proto je zrušil v části, kterou bylo zamítnuto odvolání stěžovatele proti odsuzujícímu rozsudku z 13. 11. 1958. Nejvyšší soud dále vyslovil, že rozsudkem z 13. 11. 1958 byl porušen zákon a zrušil jej ohledně žalobce i jeho bratra ve výroku, jímž byli uznáni vinnými pokusem trestného činu loupeže. Současně zrušil všechna další rozhodnutí na zrušené části obou rozhodnutí obsahově navazující, pokud vzhledem ke změně, k níž došlo zrušením, pozbyla podkladu. Tím došlo i ke zrušení rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 17. 5. 1995, jímž byl žalobci uložen trest odnětí svobody v trvání jednoho roku za pokus trestného činu loupeže. Po zrušení se trestní věc stěžovatele a jeho bratra ohledně skutku v původním řízení kvalifikovaného jako pokus trestného činu loupeže dostala do stadia přípravného řízení před podáním obžaloby.

Usnesením Úřadu dokumentace a vyšetřování zločinů komunismu Policie České republiky ze dne 4. 12. 1998 bylo podle § 172 odst. 1 písm. b) trestního řádu trestní stíhání žalobce a jeho bratra pro trestný čin pokusu loupeže zastaveno, neboť uvedený skutek ne-

ní trestným činem. Z odůvodnění je patrné, že se žalobce společně s bratrem dopustili jednání původně kvalifikovaného jako pokus loupeže, to však nevykazovalo potřebné znaky trestného činu, ale pouze přestupku, který je promlčen, a proto byla věc zastavena.

Přípisem ze dne 2. 2. 1999 sdělilo Ministerstvo spravedlnosti žalobci, že vyhovělo jeho žádosti o odškodnění podle zákona č. 119/1990 Sb. a přiznalo mu částku 225 575 Kč, neboť v řízení o odškodnění bylo zjištěno, že byl zcela rehabilitován rozhodnutím Úřadu dokumentace a vyšetřování zločinů komunismu Policie České republiky ze dne 4. 12. 1998.

Dne 28. 12. 2004 požádal žalobce o poskytnutí příplatku k důchodu podle nařízení vlády, z důvodu věznění z politických důvodů v době od 11. 7. 1958 do 11. 7. 1965.

Žalovaná rozhodnutím ze dne 31. 5. 2005 žádost žalobce zamítla. Žalobce dle jejího názoru nesplnil podmínky nároku na příplatek vymezené v § 1 písm. a) nařízení vlády, neboť odsuzující rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 13. 11. 1958 byl zrušen usnesením téhož soudu ze dne 14. 4. 1994, jen pokud jde o výrok o vině trestnými činy nedovoleného ozbrojování a záškodnictví. Rozsudkem Nejvyššího soudu ze dne 28. 5. 1998 pak bylo zrušeno rozhodnutí Nejvyššího soudu z 15. 1. 1959, jímž tento soud rozhodoval jako soud odvolací proti odsuzujícímu rozsudku, ohledně výroku o vině pokusem trestného činu loupeže. Ostatní trestné činy, za které byl žalobce odsouzen, nebyly rehabilitovány, u některých došlo pouze k jejich překvalifikování. Trestní stíhání za tato jednání bylo zastaveno z důvodu amnestie. Vzhledem k tomu, že žalobce nevyužil možnosti požádat o pokračování v řízení zastaveném na základě rozhodnutí o amnestii, nebylo rozhodnuto o vině a trestu ve vztahu ke všem trestným činům, za které byl žalobce odsouzen, ať již sám či společně s bratrem, v původním odsuzujícím rozsudku z 13. 11. 1958, s výjimkou pokusu trestného činu loupeže. Žalovaná není oprávněna učinit si o této předběžné otázce sama úsudek, a nemůže proto posoudit, jaká doba stěžovatelova výkonu trestu byla neoprávněná.

Žalobu podanou proti rozhodnutí žalovane Krajský soud v Brně zamítl rozsudkem ze dne 30. 9. 2005, neboť v postupu žalované neshledal pochybení. Rovněž dle jeho názoru žalobce nesplnil podmínky nařízení vlády. Jeho trestní stíhání bylo z důvodu amnestie zastaveno a s výjimkou trestného činu loupeže podle § 234 odst. 1 a 2 zákona č. 140/1960 Sb., trestního zákona, tak nebylo rozhodnuto o jeho vině či nevině u ostatních skutků pojatých do obžaloby.

Rozsudek Krajského soudu v Brně napadl žalobce (stěžovatel) kasační stížností. V případě jeho odsouzení za trestný čin loupeže, tedy u trestného činu objektivně nejzávažnějšího, jsou podle něj splněny všechny podmínky nařízení vlády. Vzhledem k tomu, že u dalších trestných činů došlo k zastavení trestního stíhání z důvodu amnestie prezidenta republiky, nebylo rozhodnuto o vině stěžovatele, a žalovaná ani krajský soud pak nebyly s to posoudit otázku, jaký podíl nese trest vykonaný za pokus trestného činu loupeže na celkovém sedmiletém trestu odnětí svobody vykonaném za trestné činy, u kterých bylo trestní stíhání později zastaveno z důvodu amnestie. Pokud nařízení vlády tuto situaci neřeší, považuje to stěžovatel za nezákonný a protiústavní stav. Vzhledem k tomu, že vykonal alespoň část trestu odnětí svobody za trestný čin, pro který byl později rehabilitován, domnívá se, že splnil podmínku pro přiznání příplatku k důchodu dle nařízení vlády a nemůže mu být kladeno k tíži, že předmětné nařízení nepamatuje na případ vícečinného souběhu trestných činů, z nichž některý rehabilitován byl a jiný nikoli. Pokud žalovaná není schopna určit, a to ani poměrně, jaká doba výkonu jeho trestu odnětí svobody byla neoprávněná, pak by mu měl být přiznán příplatek v plné výši, tedy za celou dobu sedmi let, kterou strávil ve výkonu trestu odnětí svobody.

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

### **Z odůvodnění:**

Podle § 1 odst. 1 písm. a) citovaného nařízení vlády, ve znění účinném v době rozhodování žalované, mají nárok na poskytnutí

příplatku k důchodu ke zmírnění některých křivd způsobených jim komunistickým režimem v oblasti sociální, státní občané České republiky, kteří v době od 25. 2. 1948 do 31. 12. 1989 byli odsouzeni a vykonali trest odnětí svobody, jeho část nebo vazbu pro trestný čin, za který byli rehabilitováni podle zákona č. 82/1968 Sb., o soudní rehabilitaci, nebo podle zákona č. 119/1990 Sb., nebo jejichž odsouzení pro trestný čin uvedený v § 2 zákona č. 119/1990 Sb. bylo zrušeno cestou obnovy řízení, stížnosti pro porušení zákona anebo podle § 6 zákona č. 198/1993 Sb., o protiprávnosti komunistického režimu a o odporu proti němu, a pobírají starobní nebo plný invalidní důchod z českého důchodového pojištění. Z tohoto ustanovení vyplývá, že zákonodárce přesně vymezil možné způsoby zrušení dřívějšího odsouzení, při nichž oprávněné osobě vznikne nárok na poskytnutí příplatku k důchodu. Podmínkou je, aby bylo původní odsouzení soudem zrušeno některým v § 1 odst. 1 písm. a) nařízením vlády předpokládaným způsobem; aby tedy bylo zákonem a probávaným způsobem deklarováno, že minulý režim spáchal na občanovi křivdu neoprávněným odsouzením, neboť smyslem poskytnutí příspěvku k důchodu bylo symbolicky přispět ke zmírnění některých křivd způsobených komunistickým režimem.

Stěžovatel byl rozsudkem Krajského soudu v Brně z 13. 11. 1958 odsouzen k úhrnnému trestu odnětí svobody celkem za osm trestných činů. Jak vyplývá z citovaného ustanovení nařízení vlády, stěžovatel zcela splňuje podmínky nároku na příplatek ke starobnímu důchodu u pokusu trestného činu loupeže, neboť odsuzující rozsudek byl na základě stížnosti pro porušení zákona podle § 30 odst. 2 zákona č. 119/1990 Sb. ve vztahu k tomuto trestnému činu zrušen a stěžovatel za něj byl následně rehabilitován. Co se týče ostatních trestných činů, odsuzující rozsudek byl zrušen podle § 14 zákona č. 119/1990 Sb. ve vztahu k tomu, že byl zrušen o vině a trestu toliko ve vztahu ke dvěma z trestných činů, a to k trestnému činu nedovoleného ozbrojování a trestného činu záškodnictví, neboť jen na ty pamatoval § 4 zá-

kona č. 119/1990 Sb. U zbylých trestných činů z odsuzujícího rozsudku (trestný čin obecného ohrožení, trojnásobný trestný čin rozkrádání národního majetku a trestný čin krádeže kvalifikované dle trestního zákona z roku 1950) pak výrok o vině zrušen nebyl. Po právní moci rozhodnutí „o zrušení“ podle § 14 odst. 1 zákona č. 119/1990 Sb. soud měl povinnost pokračovat v řízení na podkladě původní obžaloby ve smyslu § 15 odst. 1 tohoto zákona. Pokračování a dokončení trestního stíhání však bránilo rozhodnutí o amnestii prezidenta republiky. Soud proto řízení u těchto dvou trestných činů zastavil. Jak bylo uvedeno výše, soud stejným usnesením, rovněž z důvodu amnestie prezidenta republiky, zastavil trestní stíhání u zbylých trestných činů uvedených v původním odsuzujícím rozsudku (vyjma loupeže, na kterou se amnestie nevztahovala). V důsledku amnestie prezidenta republiky tak u těchto trestných činů bylo trestní stíhání zastaveno a nebylo u nich pokračováno v trestním řízení a nově rozhodnuto o trestu.

S jistou mírou zjednodušení lze trestné činy, za které byl stěžovatel uznán vinným v odsuzujícím rozsudku, rozčlenit do tří skupin. První tvoří ty, na které se zákon o soudní rehabilitaci nevztahuje, stěžovatel tak za ně nemohl být rehabilitován. Další skupina sestává z trestných činů uvedených v § 4 zákona č. 119/1990 Sb., u nichž byl po přezkumném řízení odsuzující rozsudek zrušen a trestní stíhání pak následně zastaveno v důsledku amnestie prezidenta republiky. Zvláštní skupinu představuje pokus trestného činu loupeže, pro který bylo trestní stíhání usnesením Úřadu dokumentace a vyšetřování zločinů komunismu zastaveno, neboť skutek nebyl trestným činem.

Žalovaná i krajský soud výše naznačenou nastalou procesní situaci stěžovatele spočívající v absenci výroku o trestu (případně i o vině) u první skupiny trestných činů kladly za vinu procesní neaktivitě stěžovatele. Dle jejich názoru stěžovatel pochybil, pokud nevyužil možnosti požádat o pokračování v trestním řízení, v důsledku čehož pak nebylo rozhodnuto o jeho vině a trestu ve vztahu k trestným činům, za které nebyl rehabilitován.

Nejvyšší správní soud se s tímto názorem neztotožňuje. Předně je přesvědčen, že stěžovatel splňuje podmínky pro nárok na příplatek k důchodu podle § 1 odst. 1 písm. a) nařízení vlády. U objektivně nejzávažnějšího trestného činu – pokusu trestného činu loupeže – byl totiž společně s ostatními trestnými činy odsouzen ve stanovené době k úhrnnému trestu odnětí svobody v délce 15 let nepodmíněně a sedm let z něj vykonal. Dále byl podle § 30 odst. 2 zákona č. 119/1990 Sb. za tento pokus trestného činu plně rehabilitován. Překážkou pro stanovení výše příplatku pro žalovanou však bylo, že trestní soud při částečné změně odsuzujícího rozsudku již neuložil nový nebo přiměřený trest, a nebylo tak možno následně stanovit rozdíl mezi trestem vykonaným na základě původního rozsudku a takto stanovenými přiměřenými tresty nebo tresty nově uloženými, jak předpokládal § 2 odst. 3 nařízení vlády, ve znění účinném v době rozhodování žalované.

Tato situace však byla ve svých důsledcích vyvolaná především objektivními příčinami, nikoli zaviněním stěžovatele, jak tvrdí žalovaná i krajský soud.

Bylo již rozebráno výše, že stěžovatel byl amnestován rozhodnutím prezidenta Československé socialistické republiky o amnestii ze dne 1. ledna 1990, č. 01/90, publikovaným ve Sbírce zákonů, konkrétně článkem V. písm. a), kterým se nařizuje, aby nebylo zahájováno, a pokud bylo zahájeno, aby bylo zastaveno, trestní stíhání pro úmyslné trestné činy spáchané přede dnem tohoto rozhodnutí, pokud je na ně stanoven trest odnětí svobody nepřevyšující tři roky, za všechny trestné činy pojaté do odsuzujícího rozsudku, vyjma pokusu trestného činu loupeže, na které se amnestie z důvodu výše trestní sazby nevztahovala. Amnestijní rozhodnutí prezidenta republiky vychází z čl. 63 odst. 1 písm. j) Ústavy České republiky a je svou povahou příkazem, aby se trestní stíhání nezahajovalo, případně, aby se v zahájeném trestním stíhání nepokračovalo. V případě stěžovatele se tak trestní stíhání ve vztahu ke všem trestným činům obsaženým v původní obžalobě (vyjma pokusu trestného činu loupeže) vrátilo

do procesního stadia „po podání obžaloby“, což se fakticky projevilo skutečností, že nebyl vynešen výrok o trestu. V trestním řízení sice bylo možno pokračovat dle § 11 odst. 2 trestního řádu (ve znění účinném v době vydání rozhodnutí krajského soudu ze dne 19. 5. 1994 o zastavení trestního stíhání), a to za předpokladu, že by stěžovatel prohlásil, že trvá na projednání amnestovaných skutků, či podle § 15 odst. 3 zákona č. 119/1990 Sb., podle něhož, došlo-li po zrušení vadného rozhodnutí k zastavení, může odsouzený požádat, aby se v řízení pokračovalo. Nicméně pokračováním v trestním stíhání by se stěžovatel domohl toliko stanovení míry své viny za spáchání žalovaných skutků a dosáhl by případně úplného nebo částečného zproštění obžaloby. Uložení přiměřeného nebo nového trestu, jak předpokládá nařízení vlády, by však vzhledem k § 227 trestního řádu bylo vyloučeno. Jakékoli procesní kroky učiněné stěžovatelem po rozhodnutí o zastavení trestního stíhání v důsledku amnestie prezidenta republiky by tedy směřovaly pouze k vyslovení výroku o vině, nikoli uložení přiměřeného či nového trestu. V důsledku takové právní úpravy nelze stanovit rozdíl mezi tresty vykonanými na základě původního rozsudku a nově uloženým nebo přiměřeným trestem, a proto soudu nezbyvá než konstatovat, že délka neoprávněně vykonaného trestu byla celých sedm let. Nemožnost stanovit požadovaný rozdíl mezi vykonaným trestem a stanovenými přiměřenými nebo nově uloženými tresty v důsledku objektivních příčin způsobených neprovázaností a neúplností právní úpravy nelze klást k tíži stěžovatele. K absenci systémových vazeb v zákonech a předpisech upravujících nápravy křivd, včetně aplikovaného nařízení vlády, se ostatně Nejvyšší správní soud vyjádřil již ve svém rozsudku ze

dne 7. 3. 2007, čj. 6 Ads 4/2006-32\*). Při posuzování této právní otázky Nejvyšší správní soud vycházel rovněž z nálezu Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 187/2000 ze dne 12. 3. 2001\*\*), který konstatoval, že rehabilitační předpisy je zapotřebí s ohledem na jejich smysl a účel interpretovat extenzivně ve prospěch postižených osob. Zdůvodnění zamítnutí žádosti o poskytnutí příplatku procesní neaktivitou stěžovatele je tak pro Nejvyšší správní soud neakceptovatelné.

Zde vyslovený závěr Nejvyššího správního soudu vychází z koncepce ukládání trestu v českém právním řádu, jakož i z charakteru úhrnného trestu, jenž má povahu jednotného, po vnější stránce se nelišícího trestu od trestu uloženého za jeden trestný čin, přičemž za jednotlivé sbíhající se trestné činy se nestanoví dílčí tresty, které by odpovídaly závažnosti každého ze sbíhajících se trestných činů. Trestní zákon ve svém § 35 obsáhl tzv. absorpční zásadu ukládání trestu spočívající v tom, že „větší“, tedy přísnější či delší trest, pohltní trest mírnější. Sbíhající se trestné činy jsou tak postiženy pouze trestem stanoveným za nejtěžší z nich a u všech mírnějších trestných činů v podstatě jde o upuštění od potrestání. Úhrnný trest se ukládá podle zákonného ustanovení, které se vztahuje na trestný čin nejpřísněji trestný, v případě stěžovatele tedy za pokus trestného činu loupeže. Naopak s ohledem na princip absorpce, který se při ukládání trestu uplatnil, lze shodně se stěžovatelem konstatovat, že za trestný čin objektivně nejzávažnější (nevztahovala se na něj ani amnestie prezidenta republiky), byl zcela rehabilitován, a proto mu náleží příplatek v plné výši za celkovou dobu, po kterou vykonal trest odnětí svobody, včetně vazby, tedy za dobu od 11. 7. 1958 do 11. 7. 1965, kdy byl propuštěn.

\*) Publikováno pod č. 1243/2007 Sb. NSS.

\*\*\*) Publikováno pod č. 40/2000 Sb. ÚS.

## II. PRÁVNÍ VĚTY BEZ ODŮVODNĚNÍ

1372

### Řízení před soudem: ustanovení zástupce

k § 35 odst. 7 soudního řádu správního<sup>\*)</sup>

**Právo na ustanovení zástupce (§ 35 odst. 7 s. ř. s.) není právem na ustanovení konkrétní osoby, kterou navrhovatel v návrhu označuje.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 9. 2005, čj. 6 Ads 64/2005-25)*

1373

### Řízení před soudem: žaloba proti nečinnosti a delegace

k § 4 odst. 1 a § 5 odst. 3 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákona č. 35/1993 Sb.

k § 79 a násl. soudního řádu správního

**Soud zamítne žalobu proti nečinnosti jako nedůvodnou, pokud žalovaný finanční úřad, který by byl dle § 4 odst. 1 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, místně příslušným správcem daně k vydání platebního výměru na daň na základě daňové kontroly, nemá povinnost vydat platební výměr proto, že správce daně vyššího stupně podle § 5 odst. 3 citovaného zákona delegoval místní příslušnost ke správě daní na jiného správce daně.**

*(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 1. 2006, čj. 9 Ca 228/2004-47)*

1374

### Řízení před soudem: kompetenční výluka

k § 34 odst. 1 písm. e) a § 56c písm. a) zákona ČNR č. 114/1988 Sb., o působnosti orgánů České republiky v sociálním zabezpečení, ve znění zákonů č. 155/1998 Sb., č. 151/2002 Sb. a č. 320/2002 Sb.

k § 86 odst. 2 zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění zákona č. 180/1990 Sb.

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

**Rozhodnutí ve věci mimořádných výhod pro osoby těžce zdravotně postižené (§ 86 odst. 2 zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení), vydané podle § 34 odst. 1 písm. e) zákona ČNR č. 114/1988 Sb., o působnosti orgánů České republiky v sociálním zabezpečení, je vyloučeno z přezkumu soudem ve správním soudnictví v důsledku výslovné výluky upravené § 56c písm. a) tohoto zákona, ve spojení s § 68 písm. e) a § 70 písm. f) soudního řádu správního.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2005, čj. 6 Ads 50/2004-41)*

**Prejudikatura:** Soudní judikatura ve věcech správních č. 565/2000, č. 104/2004 Sb. NSS.

<sup>\*)</sup> Nyní srov. § 35 odst. 8 s. ř. s.

## 1375

**Daň z přidané hodnoty: nárok na odpočet daně****Daňové řízení: obnova řízení**

k § 9 odst. 1 písm. a) a § 10 odst. 1 zákona ČNR č. 588/1992 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění účinném pro zdaňovací období roku 1998\*)

k § 54 odst. 1 písm. a) zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků

**Skutečnost, že správce daně neuznal smluvnímu partnerovi daňového subjektu nárok na nadměrný odpočet daně z přidané hodnoty, nemá podstatný vliv na výrok rozhodnutí, neboť daňová povinnost daňového subjektu vzniká v souladu s ustanovením § 9 odst. 1 písm. a) a § 10 odst. 1 zákona ČNR č. 588/1992 Sb., o dani z přidané hodnoty, dnem uskutečnění zdanitelného plnění. Nejsou tak splněny podmínky pro obnovu řízení podle § 54 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků.**

*(Podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 7. 2. 2006, čj. 29 Ca 48/2004-27)*

## 1376

**Spotřební daň: nárok na vrácení daně**

k § 12c odst. 1 zákona ČNR č. 587/1992 Sb., o spotřebních daních, ve znění zákonů č. 303/1997 Sb. a č. 22/2000 Sb.\*\*)

**Ustanovení § 12c odst. 1 zákona ČNR č. 587/1992 Sb., o spotřebních daních, předpokládá, že budou splněny čtyři kumulativně stanovené podmínky pro nárok na vrácení daně; není-li splněna byť jediná z nich, vrátit spotřební daň nelze.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 8. 2005, čj. 5 Afs 25/2004-72)*

## 1377

**Celní zákon: vrácení cla**

k § 57, § 66, § 67, § 104 odst. 5, 6 a § 286 odst. 2 zákona ČNR č. 13/1993 Sb., celního zákona, ve znění zákonů č. 1/2002 Sb. a č. 187/2004 Sb.

k § 14 odst. 3 písm. c) vyhlášky č. 252/2002 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení celního zákona\*\*\*)

**I. Oprávněnost nároku na vrácení cla se posuzuje podle skutkového stavu a právní úpravy v době vzniku celního dluhu.**

**II. Za nesprávné vyměření celního dluhu odůvodňující nárok na vrácení cla nelze považovat případ, kdy celní úřad přijal celní prohlášení, v němž deklarant prohlásil celní hodnotu podle ceny posledního prodeje (§ 66 a § 67 zákona ČNR č. 13/1993 Sb., ve znění účinném do 30. 4. 2004), který vedl k dovozu do tuzemska,**

\*) Zákon ČNR č. 588/1992 Sb., o dani z přidané hodnoty, byl s účinností od 1. 5. 2004 zrušen zákonem č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty.

\*\*) Zákon ČNR č. 587/1992 Sb., o spotřebních daních, byl s účinností od 1. 1. 2004 zrušen zákonem č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních; k nároku na vrácení daně srov. zejm. § 14 a § 16 tohoto zákona.

\*\*\*) Vyhláška č. 252/2002 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení celního zákona, byla s účinností od 1. 5. 2004 zrušena vyhláškou č. 199/2004 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení celního zákona a kterou se zrušují některé vyhlášky upravující osvobození od dovozního cla a nepreferenční původ zboží.

přestože mohl navrhnout hodnotu odvozenou z předchozího prodeje, který již byl realizován za účelem dovozu na území ČR.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 1. 2006, čj. 10 Ca 204/2005-128)

**Prejudikatura:** srov. č. 741/2006 Sb. NSS.

## 1378

### Správní trestání: vymezení skutku

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

V řízení o správním deliktu může orgán rozhodující o odvolání změnit rozhodnutí správního orgánu I. stupně (§ 59 odst. 2 správního řádu), je-li i v odvolacím řízení zachována totožnost skutku. Není-li však skutek řádně vymezen, takže není zřejmé, pro jaké protiprávní jednání byl účastník postižen, nemůže orgán rozhodující o odvolání napravit takovou vadu změnou rozhodnutí.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 9. 2005, čj. 2 As 44/2004-62)

## 1379

### Rozhodování ve věcech soukromoprávních: prodej obecního majetku

k § 2 soudního řádu správního

k § 7 občanského soudního řádu

Prodej obecního majetku (zde obecního bytu) se děje pomocí instrumentů soukromoprávní regulace, a proto se nemůže jednat o vztah veřejnoprávní; subjektivní práva osob v takových vztazích tak nejsou chráněna správním soudnictvím, neboť nespádají do okruhu subjektivních veřejných práv ve smyslu § 2 s. ř. s., nýbrž do okruhu subjektivních soukromých práv, o nichž podle § 7 o. s. ř. rozhodují soudy v občanském soudním řízení.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 11. 2005, čj. 2 Aps 2/2005-43)

## 1380

### Energetika: dokazování při ukládání správní sankce

k § 11 odst. 1 písm. a), § 76 odst. 4 a § 90 odst. 1 písm. a) zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon)

Je-li z listinných důkazů předložených žalobcem dostatečným způsobem zřejmé, že došlo k přerušení dodávek energie, a nejedná se přitom o žádný z případů uvedených v § 76 odst. 4 zákona č. 458/2000 Sb., energetického zákona, není třeba, aby Státní energetická inspekce prováděla další důkazy navržené žalobcem, které by navíc tuto skutečnost nemohly žádným způsobem zpochybnit. Uvedené zjištění postačuje pro uložení pokuty podle § 90 odst. 1 písm. a) energetického zákona za porušení povinnosti držitele licence zajišťovat spolehlivou a trvale bezpečnou dodávku energie ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) tohoto zákona.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 8. 2005, čj. 2 As 4/2005-67)

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