SBÍRKA ROZHODNUTÍ NEJVYŠŠÍHO SPRÁVNÍHO SOUDU

12 2007 / V. ročník / 27. 12. 2007

OBSAH

I.
JUDIKÁTY

1381. Řízení před soudem: žaloba proti nečinnosti 1037
1382. Řízení před soudem: nezákonný zásah; aktivní a pasivní legitimace 1040
1383. Řízení před soudem: soulad správního aktu s interní instrukcí; ustálená správní praxe 1046
1384. Řízení před soudem: kompetenční výluka
Daňové řízení: reklamace proti postupu při doručování 1048
1385. Shromažďovací právo: přiměřenost zákazu shromáždění
Řízení před soudem: lhůta pro vydání rozhodnutí 1051
1386. Politické strany a hnutí: pozastavení a znovuobnovení činnosti
Řízení před soudem: vázanost Poslanecké sněmovny rozhodnutím soudu 1055
1387. Spolkové právo: registrace občanského sdružení
Řízení před soudem: žaloba proti nečinnosti 1059
1388. Řízení před soudem: aktivní legitimace vlastníka a přihlašovatele ochranné známky
Ochranné známky: převod zapsané ochranné známky; převod (přechod) přihlášky 1067
1389. Správní řízení: náležitosti rozhodnutí 1071
1390. Důchodové pojištění: signifikace multiplikace při aplikaci legální regulace administrativní jurisdikcí 1075
1391. Veřejné zdravotní pojištění: církve a jejich duchovní jako plátci pojistného 1077
1392. Správní řízení: aplikace zásad soukromého práva 1081
1393. Správní trestání: účastenství v přestupkovém řízení 1085
1394. Správní trestání: pokuta za uvedení stanoveného výrobku na trh bez prohlášení o shodě 1087
1395. Daňové řízení: postavení ručitele; nahlížení do spisu 1091
1396. Daň z příjmů: neoprávněné podnikání; ostatní příjmy 1093
1397. Daňové řízení: úkon směřující k vyměření nebo doměření daně
Daň z přidané hodnoty: osvědčení o registraci 1096
1398. Daň z příjmů: výdaje na pracovní cesty 1098
1399. Cla: prokázání preferenčního původu zboží 1103
1400. Územní samospráva: právo občanů kraje vyjadřovat se na zasedání zastupitelstva 1108
1401. Rozhlasové a televizní vysílání: televizní vysílání na mobilní telefony
Právo Evropských společenství: výklad právních norem 1110
1402. Právo na informace: povinné subjekty 1117

II.
PRÁVNÍ VĚTY BEZ ODŮVODNĚNÍ

1403. Řízení před soudem: kompetenční výluka 1123
1404. Řízení před soudem: neodstranitelná překážka řízení
Pobyt cizinců: zajištění cizince za účelem správního vyhoštění 1123
1405. Řízení před soudem: posuzování včasnosti žaloby 1123
1406. Řízení před soudem: přípustnost kasační stížnosti 1124
1407. Řízení před soudem: k pojmu „rozhodnutí správního orgánu" 1124
1408. Správní řízení: veřejná listina
Živnostenské podnikání: posuzování odborné způsobilosti 1124
1409. Správní řízení: dvojinstančnost 1125
1410. Daňové řízení: k důkaznímu břemenu 1125
1411. Daňové řízení: omezení při změně vyměřené (doměřené) daně stanovené podle pomůcek 1126
1412. Daňové řízení: součinnost třetích osob při místním šetření 1126
1413. Daň z příjmů: výdaje na dosažení, zajištění a udržení příjmů; výpočet základu daně 1127
1414. Daň z převodu nemovitostí: příjmy plynoucí manželům ze společného jmění manželů
Daňové řízení: důkazní břemeno ... 1127
1415. Daň z příjmů: výdaje spojené s nabytím postoupené pohledávky ... 1128
1416. Daň z přidané hodnoty: k pojmu zdanitelného plnění 1128
1417. Daň z příjmů: rezerva na sanaci a rekultivaci pozemků dotčených těžbou jako daňově uznatelný výdaj 1128
1418. Daň z převodu nemovitostí: cena sjednaná a stanovená 1129
1419. Celní právo: úrok za posečkání s úhradou celního dluhu 1129
1420. Vodní právo: poplatek za odebrané množství podzemní vody 1130
1421. Rozhlasové a televizní vysílání: prodloužení platnosti licence 1130
1422. Služební poměr příslušníků Policie ČR: dokazování v řízení ve věcech služebního poměru 1130

I.
JUDIKÁTY

1381
Řízení před soudem: žaloba proti nečinnosti

k § 79 a násl. soudního řádu správního
k § 7 a násl. dekretu presidenta republiky č. 100/1945 Sb., o znárodnění dolů a některých průmyslových podniků

Podáním návrhu Ministerstvu financí na poskytnutí náhrady za majetek znárodněný podle dekretu presidenta republiky o znárodnění dolů a některých průmyslových podniků č. 100/1945 Sb. je zahájeno správní řízení. O takovém návrhu je Ministerstvo financí povinno rozhodnout. Neučiní-li tak, jedná se o nečinnost ve smyslu § 79 a násl. s. ř. s.

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2007, čj. 2 Ans 4/2006-91)

Prejudikatura: srov. č. 1248/2007 Sb. NSS.

Věc: a) Marcela J., b) Jan P., c) Mgr. Jiří P., d) Karel R. P., e) Josef P. proti Ministerstvu financí o náhradu za znárodněný majetek, o kasační stížnosti žalobců.

Návrhem doručeným žalovanému dne 15. 8. 2003 se žalobci domáhali jako pozůstalí po Josefu a Vilému P. náhrady za znárodněný podnik F., jehož byli jmenovaní společníky. Poukázali na znárodnění vyhláškou ministra průmyslu ze dne 7. 3. 1946 a na neuspokojený nárok vyplývající z § 7 odst. 3, § 8 odst. 2 a § 9 dekretu č. 100/1945 Sb., podle něhož bylo znárodnění provedeno.

Na návrh reagoval žalovaný přípisem ze dne 30. 9. 2003, ve kterém odkázal na nedostatek prováděcích předpisů k dekretu č. 100/1945 Sb., na nemožnost aplikace správního řádu a naopak možnost uplatnit nárok u Obvodního soudu pro Prahu 1.

Žalobci se obrátili na Městský soud v Praze s žalobou na ochranu proti nečinnosti žalovaného spočívající v neskončeném správním řízení o stanovení náhrady za znárodněný majetek svých předchůdců.

Městský soud tuto žalobu dne 31. 5. 2005 zamítl. V odůvodnění vycházel ze specifického a „jednorázového" charakteru dekretů prezidenta republiky, a s poukazem na judikaturu Ústavního soudu vyslovil, že již nezakládají právní vztahy. Proto v současné době podle nich nejen nelze provést znárodnění, ale ani domáhat se vydání rozhodnutí o vyplacení náhrady za znárodnění. Městský soud tak zhodnotil, že k závěru o nečinnosti žalovaného není dána hmotněprávní úprava, existence procesněprávní úpravy pak k úspěchu návrhu nestačí. Není-li v pravomoci žalovaného vydat požadované rozhodnutí, nelze mu vytýkat ani nečinnost. Řádné správní řízení lze vyžadovat toliko tam, kde existuje příslušná hmotněprávní úprava, podle níž by mělo být rozhodnutí vydáno. Není-li jí, nelze správní řízení vůbec zahájit.

Proti tomuto rozhodnutí brojili žalobci (stěžovatelé) kasační stížností. Ve skutkově obdobné věci týž městský soud rozsudkem ze dne 29. 10. 2004 žalobě vyhověl a uložil žalovanému povinnost vydat ve správním řízení rozhodnutí o náhradě za znárodněný majetek. Soud v označeném rozhodnutí vycházel z téže argumentace, kterou stěžovatelé uplatňují ve své věci, a to:

– dekret presidenta republiky č. 100/1945 Sb. je platným a účinným právním předpisem,

– z § 8 dekretu vyplývá, že právo na náhradu není vázáno na vydání dalších předpisů,

- podle § 11 odst. 5 dekretu platí pro řízení v současné době správní řád,

- nevydání vládního nařízení nebrání poskytnutí náhrady, na niž zakládá nárok přímo dekret.

Názor městského soudu vyslovený v kasační stížností napadeném rozsudku odpovídá právnímu názoru zastávanému doposud Nejvyšším správním soudem. Podle rozsudku ze dne 14. 2. 2006, čj. 5 Ans 8/2005-63, zveřejněného pod č. 1248/2007 Sb. NSS, nelze Ministerstvo financí v současné době považovat za správní orgán, který by měl povinnost vydat rozhodnutí o náhradě za znárodněný majetek ve smyslu dekretu č. 100/1945 Sb. Za odpovídající zákonu zde soud označil postup ministerstva, které se návrhem odmítlo zabývat, a neshledal u něho namítanou nečinnost.

Rozhodující druhý senát při předběžné poradě dospěl k odlišnému právnímu závěru, a proto věc podle § 17 odst. 1 s. ř. s. předložil rozšířenému senátu.

Rozšířený senát vyslovil, že žalovaný je povinen rozhodnout o návrhu na poskytnutí náhrady za majetek znárodněný podle dekretu presidenta republiky o znárodnění dolů a některých průmyslových podniků č. 100/1945 Sb. S tímto právním názorem věc vrátil k projednání a rozhodnutí druhému senátu.

Z odůvodnění:

Při posouzení věci rozšířený senát vážil právní úpravu, o niž se návrh opíral. Dekret č. 100/1945 Sb., o znárodnění dolů a některých průmyslových podniků, ve znění novel provedených zákonem č. 114/1948 Sb. a č. 106/1950 Sb., předpokládal, pokud nešlo o subjekty vyjmenované v § 7, poskytnutí náhrady za znárodněný majetek a stanovil určitá pravidla pro určení její výše (§ 8). Podle § 9 odst. 1 dekretu měla být náhrada poskytnuta: a) v dávkách obdobných dávkám z národního pojištění, b) v cenných papírech, c) v hotovosti, d) v jiných hodnotách. Cenné papíry měly být vydány Fondem národního hospodářství, který byl zřízen jako samostatná právnická osoba ustanovením § 10 dekretu k provedení náhradové služby; poskytnutí náhrady podle písm. a), c), d) mělo být upraveno nařízením vlády.

Dekret v původním znění svěřil pravomoc rozhodovat o náhradě a způsobu placení ministru průmyslu v dohodě s ministrem financí (§ 10), novela provedená zákonem č. 106/1950 Sb. tuto pravomoc přenesla na ministra financí v dohodě s věcně příslušným ministrem (§ 11 dekretu, ve znění po novele). Fond znárodněného hospodářství (tento název byl užit v původním znění dekretu) byl zřízen vládním nařízením č. 253/1948 Sb. mj. k provádění náhradové služby podle dekretu č. 100/1945 Sb., byly určeny jeho orgány a zásady hospodaření. Toto vládní nařízení bylo zrušeno zákonem č. 106/1951 Sb., o úpravě financování národních a komunálních podniků. Nařízení vlády k poskytnutí náhrady předpokládané dekretem vydáno nebylo.

Lze přisvědčit městskému soudu v závěru o pasivní legitimaci v dané věci. Ministr financí, oprávněný rozhodovat o náhradě podle § 7 odst. 6 dekretu, není sám o sobě správním orgánem, nýbrž osobou stojící v čele tohoto správního orgánu. To odpovídá § 1 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a adekvátní je i odkaz na judikaturu prvorepublikového Nejvyššího správního soudu (Boh. A 1729/47 30296).

Dekret č. 100/1945 Sb. nebyl zrušen, ostatně v r. 1990 byl dotčen zákonem č. 105/1990 Sb. tak, že § 2 dekretu (stejně jako jiných znárodňovacích předpisů) se nadále neužije. Nejvyšší správní soud ve výše citovaném rozhodnutí čj. 5 Ans 8/2005-63 vycházel zejména ze závěrů Ústavního soudu vyjádřených v nálezu č. 55/1995 Sb. Stejně tak městský soud při úvaze o povaze dekretů argumentoval tímto nálezem, obsáhle z něho citoval a přejal jeho závěr o tom, že dekrety byly ve své době legálními a legitimními akty, které již splnily svůj účel, a v současné době proto nezakládají právní vztahy a nadále nemají konstitutivní charakter. Tímto nálezem ovšem bylo rozhodováno o návrhu na zrušení jednoho z dekretů (č. 108/1945 Sb.), proto jím také byla především posuzována otázka,

zda tyto dekrety dostojí ústavním požadavkům a zda je namístě jejich zrušení, či nikoliv.

Toto posouzení však nepopírá existenci a platnost dekretů, včetně dekretu č. 100/1945 Sb. (naopak z ní vychází), a proto nelze dospět k závěru, který učinil městský soud, že hmotněprávní úprava nároku, který byl stěžovateli vznesen, neexistuje. Tím samozřejmě není řešeno, zda lze uplatněnému nároku vyhovět, či nikoliv.

Dekret č. 100/1945 Sb. podřídil řízení o náhradě za znárodněný majetek správnímu řádu (§ 11). Lze přisvědčit městskému soudu v závěru, že v době podání návrhu byl rozhodným procesním předpisem správní řád č. 71/1967 Sb. Městský soud ovšem dále tvrdí, že pokud není hmotněprávního podkladu pro vyhovění návrhu, pak podaný návrh řízení vůbec nezahájil. Dekret ovšem formálně zrušen nebyl a platí-li pro řízení správní řád, vyvolal návrh zahájení správního řízení. Nejednalo se totiž o pouhý neformální dotaz na možnost aplikace dekretu č. 100/1945 Sb., ale o návrh odpovídající požadavkům § 19 správního řádu č. 71/1967 Sb. Ani nedostatek hmotněprávního podkladu pro možnost vyhovění návrhu nemůže znamenat, že řízení nebude v takovém případě formálně ukončeno rozhodnutím.

Rozšířený senát proto neakceptoval, na rozdíl od předchozího rozhodnutí 5. senátu, názor *obiter dictum* stručně vyslovený Ústavním soudem v usnesení sp. zn. II. ÚS 14/03 o tom, že návrh, jímž je požadována náhrada podle předpisu, který již nezakládá právní vztahy, není návrhem zahajujícím správní řízení. Rozšířený senát přitom vycházel z odlišného účinku této formy rozhodnutí Ústavního soudu oproti nálezům ve smyslu čl. 89 odst. 2 Ústavy a z faktu, že vyslovený názor nepatřil mezi nosné důvody rozhodnutí.

Návrh, který je opřený o platný právní předpis a který není podán zjevně mimo možnou pravomoc a působnost orgánu, jemuž je adresován, je návrhem způsobilým zahájit správní řízení. Tuto možnou pravomoc a působnost je třeba dovodit z dekretu a výše citovaných právních předpisů. Založil-li tedy dekret pravomoc některého z orgánů státní správy o nárocích z něho plynoucích rozhodovat ve správním řízení, nemohla tato pravomoc zaniknout v důsledku určité neaktuálnosti dekretu, když především ono Ústavním soudem deklarované postavení dekretů v současné době je třeba vztahovat zejména k jejich sankční funkci. Za situace, kdy nemožnost vyhovění návrhu vyžadovala obsáhlé právní argumentace, nelze dospět k závěru, že se jednalo o podání, které účinky zahájení správního řízení nemá.

Obecně, bez ohledu na to, že se žádost vztahovala k náhradám za znárodnění, je třeba poukázat na skutečnost, že ten, kdo se návrhem obrátí na správní orgán, má nárok na určitý procesní postup, který mu umožňuje bránit jeho právní pozici. Proto se také procesní předpisy tvoří - aby byla dána pravidla postupu jak žadatele, tak i správního orgánu. Z nich plyne jistota o předvídatelném a nepřekvapivém postupu správního orgánu. Pokud se takovým návrhem nikdo nezabývá, ztěžuje tím možnost uplatnění tvrzených práv a v návaznosti dále znemožňuje soudní ochranu podle § 65 a násl. s. ř. s.

Je sice pravdou, že i proti nečinnosti správního orgánu lze brojit správní žalobou (§ 79 a násl. s. ř. s.), ovšem zde jde o institut ochrany, kterým je řešena právě ta nevůle správního orgánu jakékoliv rozhodnutí o návrhu vydat a neumožňuje věcné posouzení nároku samého. Tento institut je jistě vítanou pomocí, neboť cestu ke konečnému řešení otevírá, ale současně ji i oddaluje.

Lze tak uzavřít, že za dané situace byl žalovaný povinen vydat správní rozhodnutí, a to bez ohledu na jeho možný obsah. Nejedná se o případ nepříslušného správního orgánu, u něhož podáním návrhu řízení zahájeno není (k tomu srovnej komentář ke správnímu řádu, Vopálka, Šimůnková, Šolín, C. H. Beck, 1999, str. 56). Ostatně i v případě podání návrhu k orgánu nepříslušnému je třeba zachovat žadateli nárok na odpovídající procesní postup spočívající v postoupení věci orgánu příslušnému.

Jen procením předpisům odpovídající postupy naplňují základní zásadu správního řádu vyjádřenou v § 3 odst. 4 zákona č. 71/1967 Sb.,

podle níž jsou správní orgány povinny svědomitě a odpovědně se zabývat každou věcí, která je předmětem řízení, vyřídit ji včas a bez zbytečných průtahů a použít nejvhodnějších prostředků, které vedou ke správnému vyřízení věci.

Pokud bylo návrhem stěžovatelů podaným žalovanému zahájeno řízení podle § 18 odst. 2 správního řádu č. 71/1967 Sb., pak byl žalovaný povinen toto správní řízení ukončit rozhodnutím. Neučinil-li tak ve lhůtě stanovené v § 49 odst. 1, 2 správního řádu (k tomu srovnej § 71 stávajícího správního řádu č. 500/2004 Sb.), byl splněn základní předpoklad pro žalobu na ochranu před nečinností ve smyslu § 79 a násl. s. ř. s.

1382

Řízení před soudem: nezákonný zásah; aktivní a pasivní legitimace

k § 46 odst. 1 písm. c), § 82 a § 83 soudního řádu správního

I. Aktivně legitimována k podání žaloby na ochranu proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu je každá osoba, která tvrdí, že byla tímto zásahem, pokynem či donucením přímo zkrácena na svých právech. Soud proto v rámci úvahy o splnění podmínek řízení zkoumá pouze toto tvrzení, nikoliv už jeho důvodnost, neboť ta je předmětem vlastního meritorního posouzení věci.

II. Vzhledem k okolnosti, že Nejvyšší kontrolní úřad je z materiálního hlediska orgánem veřejné správy, může být v případě, že provádí kontrolu dle zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů, pasivně legitimován k žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením.

III. Nezákonným zásahem může být podle okolností i zahájení a provádění kontroly dle zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 9. 2007, čj. 9 Aps 1/2007-68)

Prejudikatura: č. 1010/2007 Sb. NSS.

Věc: Ing. Pavel Ž. proti Nejvyššímu kontrolnímu úřadu o ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce se žalobou na ochranu před nezákonným zásahem domáhal, aby soud žalovanému přikázal zdržet se nezákonného zásahu do práv žalobce spočívajícího v kontrole činnosti likvidátora Fondu dětí a mládeže v likvidaci v době od 1. 12. 2000 do 31. 12. 2004.

Městský soud v Praze žalobu odmítl s ohledem na ustanovení § 46 odst. 1 písm. c) ve spojení s ustanovením § 82 s. ř. s., neboť dospěl k závěru, že žaloba byla podána osobou zjevně neoprávněnou.

Žalobce (stěžovatel) napadl usnesení Městského soudu v Praze kasační stížností, v níž mimo jiné namítal, že se domáhá ochrany před nezákonným zásahem spočívajícím v kontrole činnosti likvidátora Fondu dětí a mládeže (dále též „fond"), kterou od 1. 12. 2000 do 31. 12. 2004 stěžovatel vykonával. Kontrola byla vedena za účelem prověření postupů při nakládání s nemovitým majetkem státu spravovaným fondem. Stěžovatel dále uvedl, že v inkriminovaném období (tj. od 1. 12. 2000 do 31. 12. 2004) měl veškerá práva a povinnosti likvidátor fondu, nikoliv kontrolovaná osoba, tedy Ministerstvo financí. Proto se kontrola fakticky týkala osoby likvidátora. Ačkoliv stěžovatel dne 29. 3. 2006

požádal o seznámení s obsahem kontrolního protokolu, byl odmítnut s poukazem, že nebyl kontrolovanou osobou. I když správní orgán uváděl, že protokol o kontrole nemůže poskytnout jinému subjektu než kontrolované osobě, předal jej orgánům Policie České republiky vyšetřujícím stěžovatele pro podezření ze spáchání trestných činů podle § 128 a § 255 trestního zákona. Tímto úkonem došlo nejenom k porušení zákona o Nejvyšším kontrolním úřadu, navíc byl stěžovatel přímo poškozen, když neměl možnost se proti chybným závěrům kontroly ohradit a předložit své připomínky. Závěr Městského soudu v Praze, že nemohlo dojít k zásahu, neboť bylo formálně kontrolováno Ministerstvo financí, je chybný. Stěžovateli bylo znemožněno vyjádřit se a podat námitky ke zprávě, jakož i k obsahu protokolu, když jejich závěry z kontroly jsou používány v dalších řízeních, např. jako důkaz v trestním stíhání stěžovatele. Stěžovatel tak byl ve smyslu ustanovení § 82 s. ř. s. zkrácen na svých právech.

Žalovaný ve svém vyjádření uvedl, že stěžovatel patrně nechápe institut právního nástupnictví, a to jej vede k vyvozování nesprávných právních názorů. V daném případě bylo kontrolovanou osobou Ministerstvo financí, na které přímo ze zákona přešla dnem 1. 1. 2005 veškerá práva a povinnosti Fondu dětí a mládeže, který v době provádění kontroly právně neexistoval. Nelze proto ani hovořit o zásahu do práv likvidátora Fondu dětí a mládeže. Nejvyšší kontrolní úřad dále zdůraznil, že předání dokumentace orgánům činným v trestním řízení bylo zcela v souladu s ustanovením § 23 zákona o Nejvyšším kontrolním úřadu, kterým není dotčena povinnost mlčenlivosti. Nejvyšší kontrolní úřad je přesvědčen o tom, že v daném případě nebyla naplněna nejen aktivní legitimace k podání žaloby, ale i pasivní legitimace na straně žalovaného. Nejvyšší kontrolní úřad totiž není orgánem moci výkonné, nebylo mu svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy, když mu žádný zákon nesvěřuje oprávnění vydávat rozhodnutí ve správním řízení; proto nemůže být považován za správní orgán a není možno proti němu podat žalobu podle § 82 s. ř. s. Povaha aktů, které vydává, je i s ohledem na nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 451/2000 kontrolní, pouze konstatující určité skutečnosti.

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

Z odůvodnění:

Dle § 82 s. ř. s. každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah") správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu, trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky anebo hrozí-li jeho opakování.

Podle § 83 s. ř. s. žalovaným je správní orgán, který podle žalobního tvrzení provedl zásah; jde-li o zásah ozbrojených sil, veřejného ozbrojeného sboru, ozbrojeného bezpečnostního sboru nebo jiného obdobného sboru, který není správním orgánem, anebo příslušníka takového sboru, je žalovaným správní orgán, který takový sbor řídí nebo jemuž je takový sbor podřízen, a u obecní policie obec.

Podle § 109 odst. 3 s. ř. s. je Nejvyšší správní soud vázán důvody kasační stížnosti; to neplatí, bylo-li řízení před soudem zmatečné [§ 103 odst. 1 písm. c)] nebo bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, anebo je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné [§ 103 odst. 1 písm. d)], jakož i v případech, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné.

Městský soud v Praze odmítl žalobu stěžovatele, neboť dovodil, že tento není tím, kdo byl přímo zkrácen na svých subjektivních právech, protože dle platné právní úpravy takové právo (seznámit se s obsahem kontrolního protokolu) nemá. Proto dle městského soudu nebyl aktivně legitimován k podání žaloby ve smyslu § 82 s. ř. s., což stěžovatel ve své kasační stížnosti popírá. Nejvyšší správní soud uvedenou situaci posoudil následovně.

Stěžovatel se jako žalobce v řízení před městským soudem domáhal vydání rozsudku, kterým by soud uložil Nejvyššímu kontrolnímu úřadu povinnost zdržet se nezákonného zásahu do jeho práv spočívajícího v kontrole činnosti likvidátora fondu (tj. jeho osoby). Ze žalobního petitu je tedy zřejmé, že se stěžovatel žalobou dle § 82 a násl. s. ř. s. domáhal ochrany před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu. Soudní řád správní váže možnost úspěšného uplatnění této žaloby na splnění několika podmínek. Shodně jako v jiných typech řízení soud nejprve zkoumá dodržení tzv. podmínek řízení, jejichž splnění je předpokladem pro možnost meritorního rozhodování soudu.

Součástí množiny podmínek řízení jsou i podmínky na straně účastníků řízení, z nichž je s ohledem na předmětnou věc třeba nejprve poukázat na tzv. aktivní žalobní legitimaci, tj. na možnost subjektu práva být žalobcem v tomto typu řízení. Odpověď na otázku, komu aktivní legitimace v daném případě svědčí, dává sám soudní řád správní v § 82, když stanoví, že každému, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech zásahem správního orgánu. Určující skutečností pro vyslovení závěru o existenci aktivní legitimace na straně žalobce je tedy fakt tvrzení přímého zkrácení na právech zásahem správního orgánu, nikoliv skutečnost, zda k přímému zásahu do práv žalobce skutečně došlo. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 20. 9. 2006, čj. 3 Aps 4/2005-63*), *„závěr o tom, zda se skutečně jednalo o nezákonný zásah, je již závěrem hmotněprávním, dle něhož je posouzena důvodnost žaloby“*. Ke stejným závěrům dospěl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 14. 2. 2006, čj. 1 Afs 40/2005-62**) (ačkoliv byla předmětem sporu žaloba dle § 65 s. ř. s., názory vyjádřené v tomto rozhodnutí dopadají i na předmětnou věc), který vyslovil, že *„pro žalobce ve správním soudnictví, který napadá rozhodnutí správního orgánu, musí být splněny... předpoklady stanovené v citovaném § 65 odst. 1 s. ř. s. Jednak tedy žalobce musí tvrdit, že byl zkrácen na svých právech úkonem správního orgánu, jednak tento úkon musí být ‚rozhodnutím‘..., krajský soud však přehlédl, že procesní legitimace se nezakládá zkrácením na právech, nýbrž tvrzením o tom, že ke zkrácení došlo. Závěr o tom, zda žalobce skutečně byl či nebyl zkrácen, je už závěrem o legitimaci věcné, a je tedy určující pro úspěšnost či neúspěšnost žaloby. Nelze jím ovšem podmiňovat věcné projednání žaloby, resp. její přípustnost či nepřípustnost, jak to učinil krajský soud. (...) To, že nebyly splněny podmínky řízení ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., lze najisto vyslovit jen tehdy, pokud napadený úkon není rozhodnutím..., pokud žalobce netvrdí, že byl zkrácen na právech..., nebo pokud je takové zkrácení pojmově vyloučeno: tak tomu bude nejspíše v případech, kdy správní orgán svým rozhodnutím plně vyhoví žalobcově žádosti nebo kdy zcela odklidí dřívější rozhodnutí vydané v neprospěch žalobce, a žalobcovo právní postavení se tak vrátí do stavu před vydáním onoho dřívějšího rozhodnutí“*. Z podané žaloby, která je součástí soudního spisu, nade vší pochybnost jednoznačně vyplývá, že stěžovatel v ní tvrdil, že byl na svých právech zásahem Nejvyššího kontrolního úřadu přímo zkrácen. Městský soud v Praze tedy pochybil, jestliže odmítl žalobu stěžovatele proto, že *„žalobce není tím, kdo byl přímo zkrácen na svých subjektivních právech, protože tvrzené právo (seznámit se s obsahem kontrolního protokolu, popř. podat proti němu námitky) dle zákonné úpravy nemá“*. Městský soud takto nehodnotil existenci aktivní legitimace na straně stěžovatele, nýbrž zvažoval splnění jednotlivých podmínek, kterými je definován nezákonný zásah. Jeho závěr je proto závěrem o nesplnění definičních znaků nezákonného zásahu vedoucím ve svém důsledku k nedůvodnosti žaloby, nikoliv závěrem o absenci aktivní legitimace vedoucí k neprojednatelnosti žaloby. Nadto je třeba upozornit, že stěžovatel nepožadoval pouze zpřístupnění obsahu kontrolního protokolu, ale rovněž i, jak vyplývá z návrhu petitu žalo-

*) *Rozsudek je dostupný na internetových stránkách soudu (www.nssoud.cz).*
**) *Rozsudek je dostupný na internetových stránkách soudu (www.nssoud.cz).*

by, zdržení se provádění kontroly jako takové. Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že stěžovatel byl v dané věci aktivně legitimován k podání žaloby, kterou tedy z tohoto důvodu nebylo možno odmítnout.

Pro vyslovení možnosti přípustnosti žaloby je však nutno vyřešit i otázku legitimace pasivní. Soudní řád správní v § 83 stanoví, že žalovaným je správní orgán, který podle žalobního tvrzení provedl zásah. Toto ustanovení však nelze vykládat bez souvislosti s § 4 odst. 1 s. ř. s., a to právě pokud jde o výklad pojmu „správní orgán", který byl přijat ve formě legislativní zkratky. Pravomoc správních soudů je totiž určena i okruhem orgánů, jejichž aktivity soudnímu přezkoumávání podléhají. Vymezení správního orgánu v ustanovení § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku, jakož i fyzická nebo právnická osoba nebo jiný orgán, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy) je vázáno na oblast veřejné správy, proto musí být vykládáno z hlediska celé pravomoci ve správním soudnictví, tedy i pokud jde o ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu [§ 4 odst. 1 písm. c) s. ř. s., § 82 a násl. s. ř. s.]. Jak již bylo uvedeno v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, čj. 2 Aps 2/2004-69*), *„soudní kontrola, tedy i zákonnost zásahu správního orgánu ve smyslu ustanovení § 82 a násl. s. ř. s., se pohybuje jen v hranicích veřejné správy, a proto napadnutelnými jsou pouze takové zásahy orgánů, které patří do působnosti ve veřejné správě"*.

V dané věci je žalovaným orgánem Nejvyšší kontrolní úřad. Jeho postavení je dané přímo Ústavou, ve které je soustředěno do samostatné hlavy (Hlava pátá). Tím je zdůrazněna pozice úřadu jako nezávislého orgánu, který není součástí soustavy orgánů moci výkonné, ani moci soudní či zákonodárné. V právní teorii ale nebývá považován za další typ ústavní moci, nýbrž za zvláštní ústavní orgán (viz Klíma, K. a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2005, str. 500). K postavení Nejvyššího kontrolního úřadu se několikráte vyjadřoval i Ústavní soud. Ten ve svém usnesení ze dne 16. 1. 2001, sp. zn. II. ÚS 451/2000, uvedl, že Nejvyšší kontrolní úřad nedisponuje exekutivními, příp. soudními pravomocemi, neboť plní pouze funkci kontrolní s tím, že je oprávněn a povinen výsledky provedených kontrol zveřejnit, a tak upozornit příslušné orgány státní moci na nedostatky zjištěné při kontrole. Závěry tohoto úřadu se stávají toliko podnětem, příp. podkladem pro další postup orgánů státní moci. Ústavní soud v citovaném usnesení dovodil, že rozhodnutí Nejvyššího kontrolního úřadu nemohou sama o sobě představovat zásah do základního práva nebo svobody, ledaže by úřad překročil své kompetence. Tato obecná teze byla Ústavním soudem dále upřesněna v otázce ukládání pořádkových pokut [Nejvyšší kontrolní úřad je dle § 28 odst. 1 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o NKÚ"), oprávněn k uložení pořádkové pokuty fyzické osobě, která zaviněně způsobila, že kontrolovaná osoba nesplnila povinnost podle § 24 tohoto zákona, a to až do výše 50 000 Kč]. V nálezu pléna ze dne 23. 11. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 28/98**), Ústavní soud uvedl, že při ukládání pořádkových pokut Nejvyšší kontrolní úřad nepostupuje jako nezávislý tribunál, nýbrž jako správní úřad. Ke stejnému závěru dospěl Ústavní soud i ve svém nálezu ze dne 12. 1. 2000, sp. zn. II. ÚS 254/98***). Na základě výše uvedeného lze tedy dospět k dílčímu závěru, že Nejvyšší kontrolní úřad je správním orgánem v případě, kdy rozhoduje o udělení pořádkové pokuty; toto jeho rozhodnutí je tedy rovněž přezkoumatelné ve správním soudnictví. Rovněž je možno konstatovat, že kontrolní protokoly a kontrolní závěry nepředstavují zásah do základních práv a svobod kontrolované osoby, neboť jejich povaha je pouze upozorňující,

*) *Publikováno pod č. 623/2005 Sb. NSS.*
**) *Publikováno pod č. 161/1999 Sb. ÚS.*
***) *Publikováno pod č. 3/2000 Sb. ÚS.*

přímo nezakládají žádná práva a povinnosti. Proto ani nejsou rozhodnutími ve smyslu § 65 s. ř. s. Zbývá tak vyřešit otázku, zdali může být Nejvyšší kontrolní úřad při zahájení a provádění kontroly dle zákona o NKÚ správním orgánem ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a zdali může tímto zahájením či prováděním způsobit kontrolované osobě či osobě jiné nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s.

Pro zodpovězení této otázky je určující vymezení veřejné správy, neboť pouze před zásahy patřícími do působnosti veřejné správy je možno poskytnout ochranu ve správním soudnictví. Hendrych (Hendrych, D. *in:* Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část.* 5., rozšířené vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, str. 6 - 7) v této souvislosti poukazuje na skutečnost, že pojmu veřejná správa je přikládán různý význam; tento termín je v zásadě možno chápat jako určitý druh činnosti (spravování) nebo instituci (organizaci, úřad), která veřejnou správu vykonává. Je proto rozlišováno materiální a formální pojetí veřejné správy. Z hlediska materiálního je veřejná správa v současnosti definována negativně jako souhrn činností, které nelze kvalifikovat jako zákonodárství nebo soudnictví. Jak vyplývá i z rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu (reprezentované např. rozsudkem ze dne 27. 4. 2006, čj. 4 Aps 3/2005-35*)) či z rozhodování Ústavního soudu (např. nález ze dne 12. 9. 2006, sp. zn. II. ÚS 53/2006**)), judikatura se v současnosti kloní spíše k materiálnímu pojetí veřejné správy. Proto lze zmíněnou otázku uzavřít tak, že i Nejvyšší kontrolní úřad vykonává veřejnou správu v materiálním smyslu, ačkoliv formálně není správním úřadem. Uvedené konstatování nic nemění na skutečnosti, že Nejvyšší kontrolní úřad je orgánem nezávislým, do jehož výkonu působnosti lze zasahovat pouze zákonem. Je však zřejmé, že tato jeho působnost nezahrnuje ani výkon soudní moci, ani možnost vydávat zákonné akty; proto se i v tomto případě jedná o výkon veřejné správy. Ostatně i Hoetzel řadil Nejvyšší účetní kontrolní úřad mezi tzv. zvláštní úřady správní (Hoetzel, J. *Československé správní právo. Část všeobecná.* Praha: Melantrich, a. s., 1934, str. 112). Nad rámec výše uvedeného je ještě třeba zdůraznit, že takové pojetí není v rozporu ani s Limskou deklarací (*Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts*) přijatou devátým kongresem Mezinárodní organizace kontrolních institucí (INTOSAI) v Limě, Peru. Tato deklarace požaduje nezávislost pro organizace zabývající se kontrolou, což v daném případě nebylo porušeno. Pojetí Nejvyššího kontrolního úřadu jako orgánu vykonávajícího veřejnou správu nikterak nenarušuje tuto koncepci, neboť zde není žádný orgán, který by vůči úřadu měl vrchnostenské postavení; jen je tak vyjádřena skutečnost, že i Nejvyšší kontrolní úřad disponuje v určitých případech veřejnou mocí.

S ohledem na vše výše uvedené je dána pravomoc správního soudu rozhodovat v určitých případech i o aktech Nejvyššího kontrolního úřadu. Je však nutno zdůraznit, že i tyto akty musí splnit podmínku *„svěření rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob"* [§ 4 odst. 1 písm. a) *in fine* s. ř. s.]. Proto nemůže být takovýmto aktem kontrolní protokol či kontrolní závěr, neboť ten má pouze povahu informativní či doporučující (viz výše). Toto však neplatí v případě vlastního zahájení či vykonávání kontroly Nejvyšším kontrolním úřadem. Z § 19 zákona o NKÚ vyplývá, že postup při provádění kontroly je stanoven tzv. kontrolním řádem. Ten nejenže stanoví práva a povinnosti kontrolorům (zejména rozsáhlý katalog oprávnění kontrolorů provedený § 21 zákona o NKÚ), ale rovněž zavazuje kontrolované osoby k součinnosti (§ 24 odst. 1 cit. zákona) a dále jim uděluje i mnohé povinnosti (např. § 20 odst. 3, § 24 odst. 2, § 29 odst. 2 cit. zákona). Je tedy více než zřejmé, že samotné provádění kontroly může být schopno vyvolat negativní právní následky. Pro zamezení těchto následků byla zřízena právě žaloba na ochranu před nezákonným zásahem. Proto

*) *Publikováno pod č. 905/2006 Sb. NSS.*

**) *Nález je dostupný na internetových stránkách www.judikatura.cz a v právním informačním systému ASPI.*

i kontrola prováděná Nejvyšším kontrolním úřadem dle zákona o NKÚ může být za určitých okolností nezákonným zásahem. V této souvislosti je však nutno zdůraznit, že s ohledem na specifika kontrolního řízení vykonávaného Nejvyšším kontrolním úřadem a na povahu výsledků tohoto řízení (viz výše) bude takovýto následek činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu v praxi spíše sporadickým, dopadajícím na výjimečné a specifické situace.

Jako podpůrný argument Nejvyšší správní soud odkazuje také na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2005, čj. 2 Afs 144/2004-110, publikované pod č. 735/2006 Sb. NSS, pojednávající o tom, že daňová kontrola může být v určitých případech nezákonným zásahem. Jakkoliv se jedná o zcela jiné řízení, argumenty předložené v tomto rozhodnutí jsou aplikovatelné i na kontrolu prováděnou na základě zákona o NKÚ (dále též „kontrola"). I v tomto případě je nutno zdůraznit, že základní lidská práva a svobody jsou dle čl. 4 Ústavy pod ochranou soudní moci, přičemž kontrola, která vybočuje ze zákonných mezí, porušuje množství ústavně zaručených práv dotčených osob, a to přinejmenším porušením veřejného subjektivního práva dotčené osoby na všeobecnou ochranu svobodné sféry jeho osoby (*status negativus*) vyplývající z čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Jednotlivec má rovněž právo na tzv. informační sebeurčení, tj. pouze on je oprávněn rozhodnout o tom, jaké údaje o sobě poskytne, a to včetně údajů o pracovní či ekonomické aktivitě (pokud mu v tomto směru není zákonem určována povinnost, viz čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod). Kontrola vykonávaná v rozporu se zákonem může rovněž vyústit v porušení práva na ochranu vlastnictví či práva na respektování obydlí. Tyto teze jen podporují skutečnost, že jiný závěr, než ten učiněný o odstavec výše, v případě zahájení či provádění kontroly dle zákona o NKÚ není ústavně konformní.

V úvaze, který ze soudů má dotčené osobě poskytnout ochranu před takovýmto zásahem, byl Nejvyšší správní soud veden principem subsidiarity řízení před Ústavním soudem. A tak ze zdánlivého konfliktu § 82 a násl. s. ř. s. a § 72 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění platném pro projednávanou věc, zvolil jako primární řízení před správními soudy, neboť ty jsou v prvé řadě povolány k ochraně veřejných subjektivních práv. Ochrana poskytovaná Ústavním soudem tak může nastoupit až *ex post*. Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že kontrola dle zákona o NKÚ může být v určitých případech nezákonným zásahem, když ochranu proti takovému zásahu jsou oprávněny poskytnout soudy ve správním soudnictví. V dané věci tak byla splněna nejen otázka aktivní a pasivní legitimace, ale i předmětu řízení.

Stěžovatel v kasační stížnosti dále rozporuje i hodnocení městského soudu, který se vyslovil v tom smyslu, že kontrolovanou osobou v dané věci bylo Ministerstvo financí, a proto stěžovatel neměl právo seznámit se s obsahem kontrolního protokolu. Nejvyšší správní soud považuje v této souvislosti za vhodné doslovně ocitovat žalobní petit. Stěžovatel se v něm domáhal následujícího: „*Žalovaný je povinen zdržet se nezákonného zásahu do práv žalobce spočívajícího v kontrole činnosti likvidátora Fondu dětí a mládeže v likvidaci v době od 1. 12. 2000 do 31. 12. 2004...*" Z výše uvedeného jednoznačně vyplývá, že stěžovatel se nedomáhal pouze práva seznámit se s kontrolním protokolem, jak ve svém rozhodnutí uvedl městský soud. Vzhledem na tuto skutečnost tak Nejvyšší správní soud považoval při zohlednění specifičnosti daného předmětu sporu za vhodné vyjádřit se i k otázkám souvisejícím, tj. otázce přípustnosti žaloby v dané věci a rovněž i k otázce vlastní podstaty zásahu jako takového, a to zejména s ohledem na skutečnost, že tyto otázky ve svém rozhodnutí opominul Městský soud v Praze.

(...) V dané věci je proto dále nutno zkoumat, zda zásah tvrzený stěžovatelem splňuje tzv. definiční znaky zásahu uvedené v § 82 s. ř. s., neboť není možno se domáhat ochrany před jakýmkoliv zásahem, ale pouze před takovým, který, jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 17. 3. 2005, čj. 2 Aps 1/2005-65, publikovaném pod č. 603/2005

Sb. NSS, kumulativně splňuje následující podmínky: Žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením (tj. „zásahem" správního orgánu v širším smyslu) správního orgánu, které nejsou rozhodnutím (4. podmínka), který byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka), přičemž „zásah" v širším smyslu nebo jeho důsledky musí trvat nebo musí hrozit opakování „zásahu" (6. podmínka). Není-li byť jen jediná z uvedených podmínek splněna, nelze ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. poskytnout. Prvotně jsou soudy ve správním soudnictví povinny zkoumat splnění podmínky č. 4, tedy existenci zásahu, neboť jak již bylo řečeno výše, neexistence zásahu vede k nepřijatelnosti žaloby. Ostatní definiční znaky zásahu (tj. podmínky pod č. 1 až 3 a 5 až 6) jsou již hodnocením věcné legitimace ústícím do zákazu a příkazu správnímu orgánu, nebo do zamítnutí žaloby (§ 87 odst. 2 a 3 s. ř. s.).

1383

Řízení před soudem: soulad správního aktu s interní instrukcí; ustálená správní praxe

k § 2 odst. 1 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (v textu též „daňový řád", „d. ř.")
k § 115 písm. b) zákona ČNR č. 13/1993 Sb., celní zákon*)

Není v rozporu se zákonem, pokud za situace, kdy obecně závazný právní předpis výslovně neupravuje postup správních orgánů, k němuž jsou tyto zmocněny na základě zákona [v předmětné věci § 115 písm. b) zákona ČNR č. 13/1993 Sb., celního zákona], správní soud přezkoumá postup celních orgánů i z hlediska jeho souladnosti s vnitřním předpisem vydaným Generálním ředitelem Generálního ředitelství cel (SPČ 1/2000 - Pracovní postup při manipulaci se vzorky zboží k zajištění jeho totožnosti, určení sazebního zatřídění a ke zjištění jeho vlastností), který není jinak obecně právně závazný.

Podmínkou ovšem je, že tento interní předpis upravuje postup, který jinak není regulován obecně závazným pravidlem chování a založil správní praxi při manipulaci se vzorky zboží, která je nepochybně a všeobecně dodržována. Správní orgán se pak od této správní praxe nemůže v jednotlivém případě odchýlit, neboť takový jeho postup by byl libovůlí, která je v právním státě (čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky) nepřípustná.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2007, čj. 7 Afs 45/2007-251)

Prejudikatura: srov. nález č. 129/2001 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 146/01), č. 605/2005 Sb. NSS a č. 1256/2007 Sb. NSS.

Věc: Robert K. proti Celnímu ředitelství Praha o clo, o kasační stížnosti žalovaného.

Celní úřad Kolín vydal dne 19. 10. 2004 dodatečný platební výměr, kterým vyměřil žalobci clo ve výši 8 696 160 Kč.

Proti platebnímu výměru podal žalobce odvolání. Žalovaný rozhodnutím ze dne 15. 4. 2005 odvolání žalobce zamítl.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce správní žalobu u Městského soudu v Praze, který rozsudkem ze dne 15. 2. 2007 rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V odůvodnění rozsudku městský soud konstatoval nezákonnost závěru žalova-

*) *S účinností od 1. 5. 2004 ustanovení zrušeno zákonem č. 187/2004 Sb.*

ného, že dovezené zboží, jež žalobce deklaroval jako odřapíkovaný tabák Virginia (podpoložka 24012010), bylo ve skutečnosti tabákovým odpadem, a proto mělo být správně zařazeno do podpoložky 24013000. Nezákonnost vyplývá ze skutečnosti, že důkaz, o který se tento závěr opírá, tj. analýza odebraného vzorku celně technickou laboratoří (dále též „CTL"), vykazuje takové vady v postupu při jeho získání, které mohly mít vliv na zákonnost rozhodnutí. Pracovní postup při manipulaci se vzorkem (množství vzorku, postup při odběru, uskladnění) nebyl v souladu s vnitřním předpisem, kterým je Pracovní postup při manipulaci se vzorky zboží k zajištění jeho totožnosti, určení sazebního zatřídění a ke zjištění jeho vlastností, SPČ 1/2000. Nedostatky byly shledány ohledně obalů, v nichž měly být vzorky mezi jednotlivými laboratořemi přepravovány (odeslány PE-sáčky se zip uzávěrem, přijaty vzorky v uzavřené papírové obálce). Z těchto důvodů nebylo proto možno vyloučit, že s odebraným vzorkem nebylo nakládáno tak, aby nemohl být změněn jeho charakter (rozměr jednotlivých částí). Pro zachování autentických vlastností vzorku tabáku je totiž rozhodný nejen samotný odběr vzorku, ale též v jakém obalu je uchováván, skladován, převážen či je s ním jinak manipulováno. Z analýzy jednotlivých CTL pak i vyplývalo, že lodyhy, řapíky, žebra, odřezky a prach (odpad) nebyly v předmětných dílčích vzorcích ve velkém množství. Značná část vzorku byla právě tvořena nalámanými listy, přičemž právě velikost těchto zlomků nalámaných tabákových listů (plošné nepravidelné zlomky vyžilovaných i nevyžilovaných tabákových listů) mohla být ovlivněna způsobem odběru, jeho uchováním, manipulací, obalem a nakládáním s ním.

Proti rozsudku městského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost, v níž zejména uvedl, že městský soud nesprávně posuzoval porušení jeho vnitřních předpisů, a přisoudil jim tak obecnou závaznost. Vnitřním aktem řízení SPČ 1/2000 je stanoven postup při odebírání kontrolovaného zboží a rovněž při nakládání s takto odebranými vzorky a manipulací s nimi. Tento vnitřní předpis však nemá povahu pramene práva, je pouze vnitřním aktem řízení, který zavazuje pouze dotčené správní orgány. Pokud by došlo k situaci, že by tyto vnitřní předpisy byly porušeny, je pouze na nadřízeném funkcionáři, aby zjednal nápravu, příp. z tohoto porušení vyvodil patřičné důsledky. Nelze však dovozovat, jak to učinil městský soud, že vzhledem k nesprávnému postupu podle tohoto vnitřního předpisu je provedená analýza nevěrohodná.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) V dané věci bylo proto rozhodné posoudit, zda celní orgány při odběru pochybily a zda tato okolnost mohla mít vliv na závěr posudku CTL a především pak na skutkový závěr celních orgánů o zatřídění dovezeného zboží do podpoložky 24013000 a s tím plynoucími důsledky pro dodatečné stanovení celního dluhu.

Nejvyšší správní soud se již dříve ve svých rozhodnutích zabýval možnou aplikací interních předpisů v případech, kdy k postupu správních orgánů obecně závazné normy „mlčí". Např. v rozsudku ze dne 28. 4. 2005, čj. 2 Ans 1/2005-57 (publikováno ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 605/2005), Nejvyšší správní soud vyslovil právní závěr, že pokud se na základě pokynu Ministerstva financí č. D-144 z roku 1996 o stanovení lhůt pro uzavření vytýkacího řízení (§ 43 d. ř.) vytvořila správní praxe spočívající v tom, že vytýkací řízení se uzavírají v určitých lhůtách, případně ve lhůtách prodloužených podle přesně určených pravidel, vyplývá ze zásady zákazu libovůle a neodůvodněně nerovného zacházení (čl. 1 věta první Listiny základních práv a svobod), že pro správní orgán je taková správní praxe právně závazná. *De facto* totožný právní závěr vyslovil i Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 24. 3. 2006, čj. 11 Ca 256/2005-52. Obdobnou problematikou se zabýval i Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 28. 8. 2001, sp. zn. IV. ÚS 146/01 (publikováno pod č. 129/2001 Sb. ÚS), v němž tento soud vyslovil právní názor,

že *„Pokud orgán veřejné moci nerespektuje při rozhodování vlastní interní předpisy o lhůtách pro vyřízení odvolání, nutno takový postup hodnotit jako porušení práva občana na vyřízení jeho věci v přiměřené lhůtě (čl. 38 odst. 2 Listiny)"*.

Nejvyšší správní soud proto, i s ohledem na uvedenou judikaturu, dospěl k závěru, že městský soud nepochybil, pokud v dané věci ve vztahu k odběru vzorků (množství, postup) a k manipulaci se vzorky dovezeného zboží aplikoval i interní předpis celních orgánů SPČ 1/2000 a přezkoumal postup celních orgánů i z hlediska jeho souladnosti s tímto vnitřním předpisem. Pokud se totiž ohledně postupů celních orgánů, k nimž jsou zmocněny zákonem (v předmětné věci v ustanovení § 115 odst. 2 celního zákona), který jinak není regulován obecně závazným pravidlem chování, vytvořila správní praxe a tato je nepochybně všeobecně dodržována, nelze než konstatovat, že pro správní orgán je taková správní praxe právně závazná. Správní orgán se od ní nemůže v jednotlivém případě odchýlit, neboť takový jeho postup by byl libovůlí, která je v právním státě (viz čl. 1 odst. 1 Ústavy) nepřípustná. Ze zásady zákazu libovůle a neodůvodněně nerovného zacházení (viz čl. 1 věta první Listiny základních práv a svobod) vyplývá princip vázanosti správního orgánu vlastní správní praxí v případě, že mu zákon dává prostor pro uvážení, pokud se taková praxe vytvořila. Prostorem pro uvážení je zde nutno rozumět i to, jakým způsobem provede odběr dováženého zboží a jak s ním dále bude nakládat, není-li takový postup konkrétně stanoven právním předpisem. Obecně se od vytvořené určité správní praxe lze odchýlit, avšak zásadně pouze *pro futuro* a z racionálních důvodů. Je totiž zcela v dispozici příslušného orgánu tuto správní praxi (vnitřní předpis SPČ 1/2000) změnit anebo nestanovit pravidla žádná, ovšem něco takového může platit vždy pouze do budoucna.

1384

Řízení před soudem: kompetenční výluka
Daňové řízení: reklamace proti postupu při doručování

k § 65 odst. 2 věta druhá zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (v textu též „daňový řád", „d. ř.")
k § 46 odst. 1 písm. d), § 65 odst. 1, § 68 písm. e) a § 70 písm. a) soudního řádu správního

Rozhodnutí o zamítnutí reklamace proti postupu správce daně při doručování osvědčení o tom, že pominuly podmínky rozhodnutí o prominutí daňového nedoplatku vydaného dle § 65 odst. 2 věty druhé zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., neboť takový úkon žalovaného sám o sobě nezaložil, nezměnil, nezrušil ani závazně neurčil právo nebo povinnost daňového subjektu. Takový úkon je ze soudního přezkumu vyloučen [§ 70 písm. a) s. ř. s.], a žaloba je proto nepřípustná [§ 68 písm. e) s. ř. s.].

(Podle usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 7. 2007, čj. 57 Ca 69/2006-55)

Prejudikatura: srov. č. 887/2006 Sb. NSS.

Věc: Ing. Otto V. proti Finančnímu úřadu ve Kdyni o prominutí daňového nedoplatku na dani z příjmu fyzických osob a dani z přidané hodnoty.

Žalobce založil dne 25. 2. 2000 do spisu Finančního úřadu ve Vimperku plnou moc, v níž zmocnil Ing. Simonu P. k jeho zastupování v daňovém řízení.

Dne 15. 3. 2000 vydal Finanční úřad ve Vimperku rozhodnutí, kterými žalobci na základě jeho písemných žádostí prominul daňový nedoplatek na dani z přidané hodnoty

a dani z příjmů fyzických osob a žalobce poučil, že rozhodnutí platí jen potud, pokud trvají podmínky, za nichž byly správcem daně vydány. Rozhodnutí byla doručena jak žalovanému, tak Ing. P.

Dne 21. 6. 2005 žalovaný (místně příslušný správce daně po přestěhování žalobce) rozhodnutími osvědčil pominutí podmínek prominutí předmětných daňových nedoplatků a stanovil, že nedoplatek je splatný do 15 dnů ode dne nabytí právní moci těchto rozhodnutí. Rozhodnutí doručil pouze Ing. P. Dne 12. 9. 2005 žalovaný vyzval žalobce k zaplacení daňových nedoplatků v náhradní lhůtě a výzvu doručil jen Ing. P.

Při ústním jednání u žalovaného žalobce uvedl, že Ing. P. od roku 2000 není jeho zmocněncem, žádné písemnosti ani informace mu o projednávaném problému nesdělila, nemohl se včas odvolat a doručení osvědčení o pominutí podmínek pouze do jejích rukou je vůči jeho osobě právně neúčinné. Při jednání požádal o obnovu řízení. Žalovaný žádosti žalobce o obnovu řízení nevyhověl.

Žalobce dne 13. 1. 2006 uplatnil reklamaci proti postupu správce daně při doručování obou osvědčení o pominutí podmínek, kterou žalovaný zamítl.

Toto rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou, ve které zejména namítal, že byl tímto rozhodnutím přímo zkrácen na svých právech, když mu žalovaný zamítnutím reklamace odmítl doručit v předchozím odstavci specifikovaná rozhodnutí - osvědčení o pominutí podmínek, závazně určil správnost svého dřívějšího procesního postupu při jejich doručování Ing. Simoně P., která jej v době doručování nebyla v těchto řízeních oprávněna zastupovat a také jej nezastupovala, a považuje obě citovaná rozhodnutí pro žalobce za právně závazná, pravomocná a vykonatelná.

Krajský soud v Plzni žalobu odmítl.

Z odůvodnění:

Podle § 65 odst. 1 d. ř. správce daně může zcela nebo zčásti prominout daňový nedoplatek, byla-li by jeho vymáháním vážně ohrožena výživa daňového dlužníka nebo osob na jeho výživu odkázaných, nebo pokud by vymáhání nedoplatku vedlo k hospodářskému zániku dlužníka, při němž by výnos z jeho likvidace byl pravděpodobně nižší než jím vytvořená daň v příštím daňovém období. Splnění podmínek pro uplatnění tohoto ustanovení zjistí správce daně podle pomůcek. Podle § 65 odst. 3 d. ř. prominutí nedoplatku může být vázáno na podmínky, zejména na povinnost zaplatit část nedoplatku ve stanovené lhůtě. Podle § 65 odst. 5 d. ř. proti rozhodnutí o prominutí daňového nedoplatku není přípustné odvolání.

Účelem tohoto institutu je mírnit dopad placení daně na poplatníky, pokud by to jinak pro ně znamenalo zásadní, ve své podstatě existenční ohrožení. Zda správce daně daňový nedoplatek promine, závisí na jeho správním uvážení. Základní kritéria pro uplatnění správního uvážení v případě prominutí daně dle § 65 d. ř. jsou zřetelná. Prostor pro uvážení je správnímu orgánu vytvořen jednak užitím relativně abstraktních formulací ohledně stupně existenčního ohrožení, kterému musí být daňový dlužník vystaven, aby na něho byl § 65 d. ř. aplikovatelný, jednak ve vymezené pravomoci daň prominout nejen zcela, ale i jen zčásti, tedy v míře přiměřené stupni a konkrétní povaze existenčního ohrožení daňového dlužníka a jeho osobním poměrům tím, že prominutí nedoplatku může být vázáno na podmínky, zejména na povinnost zaplatit část nedoplatku ve stanovené lhůtě atd. Vycházeje ze shora uvedeného a dále z nového pojetí přezkumu tzv. diskrečního oprávnění, a to jak přezkumu soudního, tak i nadřízeným orgánem, který je oproti minulosti judikaturou řešen ve prospěch širších možností přezkumu, dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že § 65 odst. 5 d. ř. je nutné vykládat tak, že daňový subjekt se má možnost proti rozhodnutí, jímž správce daně nevyhověl žádosti o prominutí daňového nedoplatku, odvolat (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2006, čj. 2 Afs 207/2005-55, www.nssoud.cz). Rozhodnutí odvolacího orgánu, kterým bude zamítnuto odvolání daňového subjektu proti negativní-

mu rozhodnutí o žádosti o prominutí daňového nedoplatku, bude ze stejných důvodů rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., tudíž rozhodnutím přezkoumání soudem podléhajícím.

Podle § 65 odst. 2 d. ř. rozhodnutí správce daně o prominutí daňového nedoplatku platí jen potud, pokud trvají podmínky, za nichž bylo vydáno. Správce daně osvědčí pominutí podmínek rozhodnutím a současně stanoví lhůtu pro zaplacení nedoplatku. Proti tomuto rozhodnutí je přípustné odvolání, které má odkladný účinek.

U prominutí daňového nedoplatku jde o odložení povinnosti uhradit daň či její příslušenství (nejedná se tedy o prominutí daně či jejího příslušenství jako takové ve smyslu § 55a d. ř.), a to pouze na dobu, po kterou trvají uvedené nepříznivé okolnosti. Správce daně v daňovém řízení před vydáním osvědčení o pominutí podmínek bude tedy povinen činit skutková zjištění, která mu umožní posoudit existenci, resp. pominutí podmínek, za nichž byl daňový nedoplatek prominut. Pokud dojde k závěru, že došlo ke změně podmínek a stávající poměry daňového dlužníka další trvání prominutí daňového nedoplatku neodůvodňují, osvědčí pominutí podmínek ve formě rozhodnutí a současně určí lhůtu, ve které je povinen nedoplatek zaplatit. Právním důsledkem takového rozhodnutí je aktivování po určitou dobu odložené povinnosti daňového dlužníka, a tedy zásah do jeho hmotněprávní sféry. Proto osvědčení o pominutí podmínek je dle názoru zdejšího soudu rozhodnutím nejen ve formálním, ale také v materiálním slova smyslu, tj. rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. soudně přezkoumatelným (za předpokladu, že jsou splněny všechny procesní podmínky řízení, včetně vyčerpání řádného opravného prostředku).

Žalobce však podanou žalobou nenapadl žádné z rozhodnutí shora uvedených, nýbrž žalobou se domáhal přezkumu rozhodnutí o reklamaci proti postupu správce daně při doručování osvědčení o pominutí podmínek.

Podle § 53 d. ř. proti postupu správce daně při placení a evidenci daně může daňový dlužník podat reklamaci. O podmínkách a způsobu vyřizování platí přiměřeně ustanovení o námitkách. Podle § 52 odst. 2 d. ř. námitka musí být podána písemně nebo ústně do protokolu ve lhůtě třiceti dnů ode dne, kdy se o úkonu dozvěděl, a to u správce daně, který úkon provedl. Správce daně posoudí námitky, rozhodne o nich a toto rozhodnutí odůvodní. Podle § 52 odst. 3 věta první d. ř. proti tomuto rozhodnutí se nelze odvolat.

Jak judikoval Nejvyšší správní soud, při hodnocení, zda se u konkrétního rozhodnutí o reklamaci podle § 53 d. ř. jedná o rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., je nutné vždy posoudit, proti jakému úkonu správního orgánu byla reklamace podána, z toho hlediska, zda se rozhodnutím o reklamaci zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti daňového subjektu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2006, čj. 2 Afs 150/2005-53, č. 887/2006 Sb. NSS). *„Dělícím kritériem pro připuštění soudního přezkumu správních rozhodnutí ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. není jejich hmotně či procesněprávní povaha, nýbrž konkrétní projev v právní sféře účastníka řízení"* (podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2005, čj. 2 Afs 86/2005-55, www.nssoud.cz).

Jak již shora řečeno, žalobcova reklamace směřovala výslovně proti postupu správce daně při doručování rozhodnutí, kterým osvědčil pominutí podmínek. V reklamaci žalobce namítal, že pokud správce daně takováto osvědčení vydal, bylo namístě řádně je doručit daňovému subjektu, aby se vůči němu stala právně účinnými a aby se mohl hájit odvoláním, když toto právo mu přiznává zákon. Doručení těchto osvědčení Ing. Simoně P., která daňový subjekt již nezastupuje, je právně bezvýznamné, respektive je porušením povinnosti mlčenlivosti. Žalovaný se v řízení o reklamaci výlučně zabýval posouzením otázky, zda v době doručování osvědčení o pominutí podmínek trvalo zastoupení žalobce Ing. Simonou P., rozsahem zástupkyni udělené plné moci a zákonnými požadavky stran doručování písemností adresátovi, tedy výlučně tím, zda správce daně postupoval

v souladu s § 10 d. ř., který upravuje zastupování v daňovém řízení, a s § 17 d. ř., který upravuje doručování úředních písemností vydaných správcem daně. Dospěl k závěru, že v době doručování označených písemností, tj. 1. 7. 2005, byl žalobce pro daňové řízení zastoupen zástupcem s neomezenou plnou mocí, která skončila až dne 14. 10. 2005, a doručeno bylo v souladu s § 17 odst. 7 d. ř. pouze zástupci.

Žalobce reklamoval postup správce daně při doručování za současného problematizování svého zastoupení. Rozhodnutí o reklamaci v daném případě není úkonem, z něhož by žalobci vznikly nějaké povinnosti. Povinnosti zaplatit nedoplatky na daních mu založila rozhodnutí o osvědčení pominutí podmínek. Rozhodnutí žalovaného je úkonem správního orgánu, který sice vykazuje znaky rozhodnutí, po materiální stránce však rozhodnutím není.

V rámci zkoumání procesních podmínek řízení tedy soud dospěl k závěru, že rozhodnutí, kterým byla zamítnuta reklamace proti postupu správce daně při doručování osvědčení o pominutí podmínek rozhodnutí o prominutí daňového nedoplatku vydaného dle § 65 odst. 2 věta druhá d. ř., není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., neboť takový úkon žalovaného sám o sobě nezaložil, nezměnil, nezrušil ani závazně neurčil právo nebo povinnost daňového subjektu. Takový úkon je ze soudního přezkumu vyloučen [§ 70 písm. a) s. ř. s.], a žaloba je proto nepřípustná [§ 68 písm. e) s. ř. s.]. Z tohoto důvodu ji soud podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítl.

1385

Shromažďovací právo: přiměřenost zákazu shromáždění
Řízení před soudem: lhůta pro vydání rozhodnutí

k čl. 19 Listiny základních práv a svobod
k čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky, ve znění ústavního zákona č. 395/2001 Sb.
k § 10 odst. 3 a § 11 odst. 3 zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění zákona č. 259/2002 Sb.
k § 51 soudního řádu správního

I. Zakázat shromáždění pro nepřiměřenost důsledků jím vyvolaných v dopravě a v zásobování ve smyslu § 10 odst. 3 zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, a čl. 19 odst. 2 Listiny základních práv a svobod lze pouze tehdy, je-li omezení dopravy či zásobování shledáno ve velké intenzitě; musí být tedy tak výrazné, aby bylo způsobilé vyvolat závažný rozpor se zájmem obyvatelstva. Musí se proto jednat o omezení dopravy na důležitém místě, po delší dobu a ve větším rozsahu. Skutečnost, že budou shromážděním dotčena práva mnohonásobně více lidí, než bude počet účastníků, nemusí sama o sobě být ještě nutně důvodem k zakázání shromáždění, pokud nenastane narušení dopravy velké intenzity.

II. Soud nemůže ve svém rozhodnutí konstatovat nesoulad mezi zákony (zde soudní řád správní a zákon č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím) a nechat tuto otázku dále bez povšimnutí, naopak musí se s tímto konstatovaným rozporem řádně vypořádat. Pokud by soud dospěl k závěru, že zákon, jehož by mělo být při řešení použito, je v rozporu s ústavním pořádkem, je povinen v souladu s čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky předložit věc Ústavnímu soudu.

III. Ustanovení § 11 odst. 3 zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, obsahuje právní normu speciální vůči právní normě obsažené v soudním řádu správním (§ 51 s. ř. s.), a proto je nutno ho přednostně uplatnit. Soud proto musí dodržet třídenní lhůtu stanovenou mu zákonem, v níž je speciální pravidlo chování obsaže-

no. Ústavní právo dle čl. 19 odst. 1 Listiny základních práv a svobod pokojně se shromažďovat je konkretizováno zákonem č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím; pokud by nebylo rozhodnuto o opravném prostředku v souladu s požadavkem rychlosti soudního rozhodnutí stanoveným tímto zákonem, došlo by k porušení tohoto práva.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 9. 2007, čj. 5 As 26/2007-86)

Prejudikatura: srov. č. 1235/2007 Sb. NSS a č. 1297/2007 Sb. NSS; rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 29. 6. 2006 ve věci *Öllinger proti Rakousku*, č. 76900/01*) a rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 3. 5. 2007 ve věci *Bączkowski a další proti Polsku*, č. 1543/06**).

Věc: Jan M. proti Magistrátu hlavního města Prahy o zákaz veřejného shromáždění, o kasační stížnosti žalovaného.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 24. 1. 2007 zakázal shromáždění - průvod, který se podle oznámení svolavatele (žalobce) měl konat v Praze dne 29. 1. 2007. Žalovaný při vydání zamítavého rozhodnutí vycházel z vyjádření Odboru dopravy Magistrátu hlavního města Prahy a Odboru dopravy a životního prostředí Městské části Praha 2, na jejichž základě dospěl k závěru, že jsou naplněny zákonné podmínky pro zákaz shromáždění. Žalovaný dále ve svém rozhodnutí uvedl, že se shromáždění má konat na místě, kde by účastníkům hrozilo závažné nebezpečí pro jejichž zdraví, protože trasa průvodu vede po komunikacích, kde by účastníci nezbytně museli využít k pohybu vozovky a ze strany účastníků silničního provozu by došlo v době snížené viditelnosti k vyvolání zvýšeného nebezpečí pro zdraví účastníků shromáždění, a to v nezanedbatelném rozsahu [§ 10 odst. 2 písm. a) zákona o právu shromažďovacím]. Žalovaný shromáždění zakázal také z důvodu, že má být konáno v místě, kde by nutné omezení dopravy a zásobování bylo v závažném rozporu se zájmem obyvatelstva, lze-li bez nepřiměřených obtíží konat shromáždění jinde, aniž by se tím zmařil oznámený účel shromáždění (§ 10 odst. 3 zákona o právu shromažďovacím). Omezení dopravy či zásobování musí být shledáno v takové intenzitě, aby bylo způsobilé vyvolat závažný rozpor se zájmem obyvatelstva.

Proti rozhodnutí o zákazu shromáždění podal žalobce opravný prostředek k Městskému soudu v Praze, který napadené rozhodnutí dne 13. 2. 2007 zrušil, přičemž uvedl, že nemohl rozhodnout do tří dnů od podání „opravného prostředku", neboť ačkoliv provedl některé obligatorní úkony, které v rámci řízení o žalobě proti správnímu rozhodnutí stanoví soudní řád správní do tří dnů od podání, žalovaný využil svého práva na projednání věci před soudem a podáním ze dne 29. 1. 2007 k výzvě soudu sdělil, že požaduje nařízení jednání. Městský soud dále konstatoval, že není konkrétně specifikováno, v čem tkví závažné nebezpečí pro zdraví účastníků pochodu, ani jaká omezení dopravy a zásobování a v jakém rozsahu lze oproti běžnému provozu předpokládat. Pro zákaz shromáždění musí být shledány konkrétní okolnosti mimořádného soustředění chodců a vozidel či současného mimořádného omezení obecného užívání pozemní komunikace, kdy kumulace těchto zjištění signalizuje možné ohrožení zdraví účastníků shromáždění, které ani přijatá organizační opatření pořádkových sil nemohou vyloučit.

Žalovaný (stěžovatel) napadl uvedený rozsudek městského soudu kasační stížností, v níž především namítá porušení § 11 odst. 3 zákona o právu shromažďovacím, když o opravném prostředku nebylo rozhodnuto ve stanovené lhůtě, tj. do tří dnů od podání opravného prostředku. Dle stěžovatele nelze navíc dovozovat souvislost účelu shromáždění - protestu proti záměru vybudovat radar

*) *Komentář tohoto rozsudku viz Přehled rozsudků Evropského soudu pro lidská práva č. 1/2007.*
**) *Komentář tohoto rozsudku viz Přehled rozsudků Evropského soudu pro lidská práva č. 5/2007.*

v ČR – s omezením dopravy, které by jeho uskutečněním nezbytně nastalo. Dále nesouhlasí s názorem Městského soudu v Praze, že *„pro zákaz shromáždění z důvodů konání shromáždění na místě, kde by hrozilo závažné nebezpečí pro zdraví účastníků, musí být shledány konkrétní okolnosti mimořádného soustředění chodců a vozidel či současného mimořádného omezení obecného užívání pozemní komunikace, kdy kumulace těchto zjištění signalizuje možné ohrožení zdraví účastníků shromáždění, které ani přijatá organizační opatření pořádkových sil nemohou vyloučit"*. Konání předmětného shromáždění bylo přitom v závažném rozporu se zájmem obyvatel, neboť okruh osob, které byly dotčeny vyvolaným omezením dopravy a zásobování by mnohonásobně překročil počet účastníků shromáždění. Stěžovatel si byl rovněž vědom toho, že navržená trasa průvodu vedla v rozporu s § 1 odst. 5 zákona o právu shromažďovacím v místech, kde je konání shromáždění zakázáno. Podle jeho názoru jsou však shromáždění v okruhu 100 metrů od budov zákonodárných sborů a míst, kde tyto sbory jednají, zakázána přímo ze zákona, proto se o tomto zákazu nevydává rozhodnutí. Současně podotkl, že alternativní trasa jím navržená a svolavatelem akceptovaná vedla mimo toto zákonem chráněné pásmo.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Ústřední spornou otázkou je zodpovědět, kam až sahá právo občanů pokojně se shromažďovat. Jde tedy o meze tohoto ústavně zaručeného práva. V případě shromažďování na veřejných místech lze zákonem výkon tohoto práva omezit, pouze však, jak již bylo uvedeno výše, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, ochranu veřejného pořádku, zdraví, mravnosti, majetku nebo pro bezpečnost státu.

V daném případě bylo konání shromáždění zakázáno s odkazem na § 10 odst. 2 písm. a) a odst. 3 zákona o shromažďování. Podle § 10 odst. 2 písm. a) tohoto zákona správní orgán shromáždění zakáže též tehdy, jestliže se má konat na místě, kde by účastníkům hrozilo závažné nebezpečí pro jejich zdraví. Podle § 10 odst. 3 téhož zákona správní orgán může shromáždění zakázat, má-li být konáno v místě, kde by nutné omezení dopravy a zásobování bylo v závažném rozporu se zájmem obyvatelstva, lze-li bez přiměřených obtíží konat shromáždění jinde, aniž by se tím zmařil oznámený účel shromáždění.

Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s názorem Městského soudu v Praze v tom, že závažné nebezpečí pro zdraví účastníků shromáždění – pouličního průvodu nemůže být spatřováno toliko v tom, že (kromě chodníku) bude k pochodu využita i vozovka, ani v tom, že pochod se má uskutečnit v době snížené viditelnosti. Pokud se podle § 1 odst. 3 zákona o právu shromažďovacím za shromáždění považují též pouliční průvody a manifestace, implicitně tím zákon předpokládá konání shromáždění formou průvodu po komunikaci (i po vozovce) a za tímto účelem stanoví povinnosti svolavateli zajistit řádný průběh shromáždění pomocí pořadatelů, popř. policie, pokud pro konání shromáždění je současně nutné i omezení dopravy. Pro zákaz shromáždění z tohoto zákonného důvodu musí být proto shledány konkrétní okolnosti mimořádného soustředění chodců a vozidel či současného mimořádného omezení obecného užívání pozemní komunikace, kdy kumulace těchto zjištění signalizuje možné ohrožení zdraví účastníků shromáždění, které ani přijatá organizační opatření pořádkových sil nemohou vyloučit. Skutečnost, že organizace shromáždění je svolavatelem často podceňována, např. jednání svolavatele s provozovatelem MHD či dopravní policií o dopravních opatřeních jsou zcela výjimečná, není a nemůže být důvodem k zakázání shromáždění. Správní orgán svým rozhodnutím, byť podpořeným znalostmi z dosavadní praxe, nemůže předjímat budoucí chování svolavatele.

Výše citovaný § 10 odst. 3 zákona o právu shromažďovacím hovoří o nutném omezení dopravy, tedy předpokládá, že k takovému omezení při konání shromáždění, zvláště pak formou pouličního průvodu, obvykle dochá-

zí. Omezení dopravní komunikace není nutně účelové spojovat se shromážděním pouze s úmyslem upozornit na negativní jevy, které jsou způsobeny provozem na nich. Omezení dopravy či zásobování musí být shledáno ve velké intenzitě, musí být tak výrazné, aby bylo způsobilé vyvolat závažný rozpor se zájmem obyvatelstva. Musí se proto jednat o omezení dopravy na důležitém místě, po delší dobu a ve větším rozsahu, aby bylo skutečně nezbytné takové shromáždění zakázat pro nepřiměřenost důsledků jím vyvolaných v dopravě a v zásobování ve smyslu § 10 odst. 3 zákona o právu shromažďovacím a čl. 19 odst. 2 Listiny.

Nejvyšší správní soud neshledal, že by k omezení takovýmto závažným způsobem s velkou pravděpodobností došlo, omezení dopravy tvrzené intenzity ze stěžovatelem uvedených skutečností nevyplývá a nelze je pouze předjímat z možného budoucího chování svolavatele. To, že budou shromážděním dotčena práva mnohonásobně více lidí, než bude počet účastníků, nemusí být ještě nutně podmínkou k zakázání shromáždění, pokud nenastane závažné narušení dopravy velké intenzity.

(...) Další výtka stěžovatele směřovala k nedodržení třídenní lhůty pro vydání soudního rozhodnutí. Nejvyšší správní soud na tomto místě považuje za nutné uvést následující:

Soud nemůže ve svém rozhodnutí upozornit na nesoulad mezi zákony (zde soudní řád správní a zákon o právu shromažďovacím) a nechat tuto otázku bez povšimnutí, jak to učinil Městský soud v Praze ve svém rozhodnutí, naopak musí se s tímto konstatovaným sporem řádně vypořádat. Pokud by soud dospěl k závěru, že zákon, jehož by mělo být při řešení použito, je v rozporu s ústavním pořádkem, je povinen v souladu s č. 95 odst. 2 Ústavy předložit věc Ústavnímu soudu. Ustanovení § 64 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, stanoví oprávnění soudu podat návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení v souvislosti s jeho rozhodovací činností.

Právní zásada *lex specialis derogat generali* stanoví, že zvláštní úprava, tj. užší právní norma, má přednost před úpravou obecnou, tj. normou širší, která se uplatní jen tam, kde zvláštní předpis věc neupravuje. Tento korelativní vztah speciality a subsidiarity existuje mezi mnoha právními předpisy.

V projednávané věci zákon o právu shromažďovacím stanoví, že soud rozhodne o opravném prostředku do tří dnů. Toto ustanovení (§ 11 odst. 3 zákona o právu shromažďovacím) obsahuje právní normu speciální vůči právní normě obsažené v soudním řádu správním (§ 51 s. ř. s.), a proto je nutno ho přednostně uplatnit. Soud proto musí dodržet lhůtu stanovenou mu zákonem o právu shromažďovacím. Ústavní právo dle čl. 19 odst. 1 Listiny pokojně se shromažďovat je konkretizováno zákonem o právu shromažďovacím, pokud by nebylo rozhodnuto o opravném prostředku v souladu s požadavkem rychlosti soudního rozhodnutí stanoveným tímto zákonem, došlo by k porušení tohoto práva.

Soud zajisté musí respektovat principy spravedlivého procesu vůči účastníkům řízení, musí ovšem postupovat způsobem, který nebude narušovat právo se shromažďovat. Třídenní lhůta je velmi krátká, proto musí jednat soud neodkladně a využít všech možných prostředků, které povedou k dodržení zákona. Protože je ústavně zaručeno právo každého na veřejné rozhodnutí o jeho věci a v jeho přítomnosti tak, aby se mohl vyjádřit ke všem navrženým důkazům, nebude možné dodržet desetidenní lhůtu k předvolání, ale bude nutné jednání nařídit v nejbližší možné době, třeba i následující den. V těchto případech přichází v úvahu i předvolání pomocí faxu, telefonu či za pomoci kurýra.

Nejvyšší správní soud nesdílí názor Městského soudu v Praze o kolizi právních předpisů, když tyto jsou ve vzájemném poměru *lex specialis*.

Skutečnost, že podle tvrzení stěžovatele měla být navržená trasa v rozporu s § 1 odst. 5 zákona o právu shromažďovacím, tedy měla narušovat stometrové ochranné pásmo od budov zákonodárných sborů nebo od míst, kde tyto sbory jednají, je zcela irelevantní. Tuto skutečnost měl svolavateli sdělit ve vyjá-

dření k oznámenému shromáždění a mohl svolavateli navrhnout jinou trasu v souladu s § 8 zákona o právu shromažďovacím, toto však stěžovatel neučinil. Nyní tvrzená skutečnost nemůže být ospravedlňujícím důvodem pro to, že stěžovatel shromáždění zakázal na základě jiného ustanovení zákona, tedy, jak namítá stěžovatel, že zakázal shromáždění, které stejně mělo být zakázáno.

Ze shora uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že přezkoumávané rozhodnutí Městského soudu v Praze není nezákonné z důvodu spočívajícího v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Skutečnost, že Městský soud v Praze nepostupoval procesně bezvadným postupem, nerozhodl-li o žalobě do tří dnů, ale až po zákonem stanovené lhůtě, nemohla mít vliv na zákonnost jeho rozhodnutí, v němž se soud řádně a přesvědčivě vypořádal s nastolenou právní otázkou, tedy zda bylo po právu zakázáno ohlášené shromáždění dne 29. 1. 2007 na vytýčené trase.

1386

Politické strany a hnutí: pozastavení a znovuobnovení činnosti Řízení před soudem: vázanost Poslanecké sněmovny rozhodnutím soudu

k § 14 odst. 2 a § 18 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění zákonů č. 117/1994 Sb., č. 296/1995 Sb., č. 340/2000 Sb., č. 151/2002 Sb., č. 556/2004 Sb. a č. 342/2006 Sb. (v textu též „zákon o politických stranách")
k § 78 odst. 5 soudního řádu správního
k § 71 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

I. Lhůtu jednoho roku, zakotvenou v § 14 odst. 2 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, je třeba vykládat jednak jako lhůtu, po kterou by nejpozději měla dotčená strana napravit zjištěné nedostatky, a současně se jedná o lhůtu, před jejímž marným uplynutím nejsou vláda anebo prezident oprávněni podat návrh na její rozpuštění.

II. V případě, kdy byla činnost politické strany pozastavena pro porušení § 18 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, je příslušným orgánem, který je oprávněn o splnění stanovené povinnosti rozhodnout, výhradně Poslanecká sněmovna.

III. Předložení chybějících dokladů Poslanecké sněmovně je třeba vykládat jako implicitní podání návrhu na znovuobnovení činnosti strany. Pokud následně Poslanecká sněmovna uzná povinnost politické strany za splněnou, dochází tím současně k obnovení její činnosti. V případě negativního rozhodnutí Poslanecké sněmovny se jedná o rozhodnutí správního úřadu zasahující do subjektivních veřejných práv politické strany, přezkoumatelné v rámci správního soudnictví. Správnímu soudu tak přísluší právo takovéto rozhodnutí Poslanecké sněmovny zrušit a zavázat ji právním názorem (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). Pokud by se Poslanecká sněmovna předloženou dokumentací vůbec nezabývala a nijak by nerozhodla, představuje prostředek soudní ochrany žaloba proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 a násl. s. ř. s. Při hodnocení, zda se v konkrétním případě jedná o nečinnost Poslanecké sněmovny, je třeba vycházet z toho, že je namístě přiměřeně aplikovat lhůty obsažené v § 71 správního řádu č. 500/2004 Sb.

(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2007, čj. Obn 1/2006-11)

Prejudikatura: srov. č. 348/2004 Sb. NSS a č. 586/2005 Sb. NSS.

Věc: Strana občanského porozumění proti vládě České republiky o znovuobnovení činnosti.

Navrhovatelka podala dne 28. 2. 2006 u Nejvyššího správního soudu návrh na znovuobnovení své činnosti na základě § 94 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Uvedla zejména, že o podání návrhu rozhodlo předsednictvo ústředního výboru uvedené strany dne 23. 2. 2006; poukázala dále na to, že nehospodařila s žádnými finančními prostředky, nežádala ani neobdržela žádných finančních darů, a tudíž nemohla Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky předložit *„číselnou finanční zprávu"*. Finanční prostředky nepotřebovala, neboť nemá žádného uvolněného funkcionáře, pracovníka ani kancelář. Má v úmyslu pokračovat ve své činnosti, například zúčastnit se voleb do Poslanecké sněmovny v roce 2006.

Odpůrkyně ve svém vyjádření k návrhu zejména připomněla, že podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2004, čj. Pst 1/2003-29, byla navrhovatelce pozastavena činnost vzhledem k tomu, že opakovaně nesplnila zákonnou povinnost stanovenou v § 18 odst. 1 zákona o sdružování v politických stranách. Zdůraznila, že v případě pozastavení činnosti politické strany z důvodů uvedených v § 18 odst. 1 a 2 zákona o politických stranách se považuje činnost strany za řádně obnovenou dnem, kterým byla stanovená povinnost uznána za splněnou příslušným orgánem, tzn. Poslaneckou sněmovnou Parlamentu České republiky. Podle zjištění Ministerstva vnitra ze dne 28. 3. 2006 nedošlo v mezidobí od pozastavení činnosti navrhovatelky k přijetí příslušného usnesení Poslanecké sněmovny ve smyslu výše uvedeném, neboť výroční finanční zprávy za roky 2000 a 2001, kterých se týkal rozsudek Nejvyššího správního soudu, navrhovatelka dodatečně nepředložila v úplnosti stanovené zákonem. Z údajů obsažených v usneseních Poslanecké sněmovny ve spojitosti s výročními finančními zprávami za roky 2002 až 2004 dále plyne, že navrhovatelka nesplnila svoji zákonnou povinnost ani v těchto letech.

Nejvyšší správní soud návrh odmítl.

Z odůvodnění:

Z obsahu spisu Nejvyššího správního soudu sp. zn. Pst 1/2003 bylo zjištěno, že rozsudkem ze dne 19. 2. 2004, čj. Pst 1/2003-29, byla činnost politické strany – Strany občanského porozumění pozastavena k návrhu vlády České republiky ze dne 26. 3. 2003.

Podáním ze dne 30. 3. 2004, doručeným Nejvyššímu správnímu soudu dne 1. 4. 2004, podala navrhovatelka návrh na obnovu řízení o pozastavení činnosti politické strany, v němž uvedla, že strana neměla za uplynulá léta žádný příjem ani vydání či příjem z členských příspěvků.

Dne 28. 2. 2006 byl doručen Nejvyššímu správnímu soudu přípis navrhovatelky, jímž bere zpět návrh na obnovu řízení ve věci pozastavení činnosti politické strany, vedený u zdejšího soudu pod sp. zn. Pst 1/2003 s tím, že se takto rozhodlo předsednictvo strany na svém zasedání dne 23. 2. 2006. Téhož dne byl doručen Nejvyššímu správnímu soudu návrh téhož subjektu na znovuobnovení činnosti uvedené politické strany ve smyslu § 94 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

Usnesením ze dne 23. 3. 2006, čj. Pst 1/2003-53, které nabylo právní moci dne 27. 4. 2006, Nejvyšší správní soud zastavil řízení o návrhu Strany občanského porozumění na obnovu řízení ve věci pozastavení činnosti této politické strany, a to podle § 47 písm. a) s. ř. s. Jednal dále v řízení o návrhu téže strany na znovuobnovení její činnosti podle § 14 odst. 3 zákona o politických stranách.

Nutno předeslat, že z obsahu spisu sp. zn. Pst 12/2007 zdejšího soudu bylo zjištěno, že dne 23. 3. 2007 podala u Nejvyššího správního soudu vláda návrh na rozpuštění politické strany „Strana občanského porozumění" podle § 15 odst. 1 zákona o politických stranách, přičemž tento návrh odůvodnila tím, že po pozastavení činnosti politické strany soudem neučinila tato strana kroky k odstranění závadného stavu a Poslanecké sněmovně neby-

ly předloženy v úplnosti stanovené zákonem ani výroční finanční zprávy za rok 2002, 2003 a 2004. Nejvyšší správní soud, aniž by mohl zkoumat podmínky pro rozpuštění politické strany, usnesením ze dne 10. 4. 2007, čj. Pst 12/2007-20, návrh odmítl s poukazem na to, že jde ve smyslu ustanovení § 94 odst. 2 s. ř. s. o návrh nepřípustný, neboť byl podán v době, o níž zvláštní zákon stanoví, že v ní nelze činnost politické strany nebo politického hnutí pozastavit nebo je rozpustit.

Z uvedeného vyplývá, že činnost politické strany „Strana občanského porozumění" zůstala za této situace dále pouze pozastavena a mohlo tak být rozhodnuto o návrhu této strany na znovuobnovení její činnosti.

Podle § 14 odst. 1 zákona o politických stranách může být činnost strany a hnutí rozhodnutím soudu pozastavena, jestliže jejich činnost je v rozporu s § 1 až 5, § 6 odst. 5 a § 17 až 19 téhož zákona nebo se stanovami. Podle druhého odstavce téhož ustanovení mohou strana a hnutí při pozastavení činnosti činit pouze úkony zaměřené na odstranění stavu, který byl důvodem k rozhodnutí soudu o pozastavení jejich činnosti, a to nejdéle po dobu 1 roku. Trvají-li i nadále skutečnosti, pro které byla činnost strany pozastavena, podají orgány uvedené v § 15 tohoto zákona žalobu ve správním soudnictví na rozpuštění strany. Podle třetího odstavce téhož ustanovení, dojde-li ve stanovené lhůtě k odstranění stavu, který byl důvodem pro pozastavení činnosti strany a hnutí, rozhoduje o znovuobnovení jejich činnosti na základě žaloby strany a hnutí soud ve správním soudnictví, s výjimkou znovuobnovení činnosti pozastavené z důvodů uvedených v § 6 odst. 5 a § 18 odst. 1, kdy se činnost strany a hnutí považuje za řádně obnovenou dnem, kterým byla stanovená povinnost uznána za splněnou příslušným orgánem.

Nejvyšší správní soud konstatuje, že shora citovanou zákonnou úpravu je nutno vyložit takovým způsobem, aby byly přednostně respektovány funkce politických stran. Jak zdejší soud vyložil opakovaně již dříve (např. rozsudek ze dne 6. 4. 2005, sp. zn. Pst 2/2003, č. 586/2005 Sb. NSS), politické strany jsou korporace soukromého práva, jejichž základní funkcí je spojovat stát a společnost tím, že aktivizují a zapojují občany do správy veřejných záležitostí, a jejichž postavení je založeno na principech svobody, rovnosti a veřejnosti. Tyto funkce politických stran se projevují zejména ve volebním procesu, a stát proto musí respektovat jejich autonomii a chovat se vůči nim velmi zdrženlivě.

Vycházejíc z této úvahy je dále třeba dovodit, že politické strany nemohou být při rozhodování o pozastavení jejich činnosti (resp. o jejich rozpuštění) vystaveny svévoli státních orgánů. Musí mít proto k dispozici dostatečné procesní prostředky tak, aby této potencionální svévoli mohly účinně čelit. Přitom je zřejmé, že tyto prostředky ochrany musí nabídnout nezávislá a nestranná soudní moc (čl. 36 Listiny základních práv a svobod).

Pozastavení činnosti politické strany představuje velmi razantní zásah do její činnosti, protože ji ve své podstatě politicky zcela „znehybňuje". Podle § 14 odst. 2 zákona o politických stranách totiž platí, že při pozastavení činnosti mohou strana a hnutí činit pouze úkony zaměřené na odstranění stavu, který byl důvodem k tomuto rozhodnutí soudu. Takováto strana proto nemůže např. účastnit se volebního procesu, vyvíjet podnikatelskou činnost a další aktivity, odpovídající jejím funkcím. Lhůtu jednoho roku, zakotvenou v citovaném ustanovení, je pak třeba vykládat jednak jako lhůtu, po kterou by nejpozději měla dotčená strana napravit zjištěné nedostatky, a současně se jedná o lhůtu, před jejímž marným uplynutím nejsou vláda anebo prezident oprávněni podat návrh na její rozpuštění. Lze tak funkce této lhůty vymezit jako motivační i ochrannou.

Pokud v této lhůtě dojde k odstranění stavu, který byl důvodem pro pozastavení činnosti strany, dojde ke znovuobnovení její činnosti dvojím způsobem: (1.) rozhodnutím Nejvyššího správního soudu, pakliže byla činnost strany shledána rozpornou s § 1 až § 5, § 17 a § 19 – v tomto případě rozhoduje soud o znovuobnovení její činnosti, a to na návrh (poznámka: zákon zde nepřesně hovoří o „žalobě"); (2.) uznáním Poslaneckou sněmo-

vnou anebo Ministerstvem vnitra, jestliže se jednalo o pozastavení činnosti z důvodů podle § 6 odst. 5 a § 18 odst. 1, 2 citovaného zákona. Úkolem Poslanecké sněmovny je zjistit, zda strana dostála svým povinnostem zakotveným v § 18 téhož zákona, tzn. zda řádně předložila výroční finanční zprávu; a úkolem Ministerstva vnitra je kontrolovat řádné ustavení orgánů strany.

V projednávané věci se jedná o případ, kdy byla činnost navrhovatele pozastavena pro porušení § 18 zákona o politických stranách. Příslušným orgánem, který je oprávněn o splnění stanovené povinnosti rozhodnout, proto byla výhradně Poslanecká sněmovna, nikoliv Nejvyšší správní soud, jehož kompetence je dána pro odlišné případy, zmíněné výše. V případě pozastavení činnosti z důvodu porušení ustanovení § 18 zákona o politických stranách měl být proto správný takový postup navrhovatele, kterým by byly dodány chybějící doklady Poslanecké sněmovně, přičemž tento úkon nelze rozumně vykládat jinak než jako implicitní podání návrhu na znovuobnovení činnosti strany.

V podmínkách právního státu pak je pochopitelné, že o tomto návrhu musí být rozhodnuto, a to pozitivním či negativním způsobem. Pokud by Poslanecká sněmovna povinnost politické strany shledala splněnou, dochází tím současně k obnovení její činnosti, což prakticky znamená odstranění shora popsaného stavu „znehybnění". V případě negativního rozhodnutí Poslanecké sněmovny má Nejvyšší správní soud za to, že se jedná o rozhodnutí správního úřadu zasahující do subjektivních veřejných práv politické strany, přezkoumatelné v rámci správního soudnictví v režimu soudního řádu správního. Správnímu soudu tak přísluší právo takovéto rozhodnutí Poslanecké sněmovny zrušit a zavázat ho právním názorem (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

Konečně je nutno se vyjádřit i k situaci, kdy by politická strana sice Poslanecké sněmovně určitou dokumentaci předložila, nicméně Poslanecká sněmovna by se jí vůbec nezabývala a nikterak by nerozhodla. V tomto případě má Nejvyšší správní soud za to, že by soudní ochranu politické strany představovala žaloba proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 a násl. s. ř. s., na jejímž základě je správní soud oprávněn uložit správnímu orgánu (tzn. Poslanecké sněmovně) povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení a stanovit k tomu přiměřenou lhůtu. Při hodnocení, zda se v konkrétním případě jedná o nečinnost Poslanecké sněmovny, vychází Nejvyšší správní soud z toho, že je namístě přiměřeně aplikovat lhůty obsažené ve správním řádu (§ 71 zákona č. 500/2004 Sb.).

Vycházeje z těchto úvah Nejvyšší správní soud uzavírá, že o návrhu na znovuobnovení činnosti politické strany, jejíž činnost byla pozastavena z důvodu uvedeného v § 18 odst. 1 a 2 zákona o politických stranách, nepřísluší rozhodovat Nejvyššímu správnímu soudu, ale výhradně Poslanecké sněmovně, přičemž dodání chybějících dokladů politickou stranou uvedenému orgánu je nutno vykládat jako podání návrhu na znovuobnovení činnosti této strany. Na Poslanecké sněmovně bude, aby o tomto návrhu rozhodla. Pokud by její rozhodnutí bylo negativní, eventuálně pokud by se návrhem nezabývala a nerozhodla vůbec, má Nejvyšší správní soud za to, že o případném návrhu na přezkoumání takového negativního rozhodnutí, eventuálně návrhu na nečinnost správního orgánu, bude rozhodovat soud ve správním soudnictví, nikoliv však na prvém místě Nejvyšší správní soud, ale příslušný krajský soud (zde Městský soud v Praze), neboť Nejvyšší správní soud je ve smyslu § 95 s. ř. s. příslušný k řízení o návrhu na znovuobnovení činnosti politické strany nebo politického hnutí jen v případě, kdy činnost strany byla shledána rozpornou s ustanoveními § 1 až 5, § 17 a § 19 zákona o politických stranách. O takový případ však v projednávané věci, jak již bylo výše uvedeno, nejde. Rozhodovací pravomoc Nejvyššího správního soudu by tudíž v projednávané věci přicházela v úvahu až v případě kasační stížnosti podané proti rozhodnutí Městského soudu v Praze.

1387

Spolkové právo: registrace občanského sdružení
Řízení před soudem: žaloba proti nečinnosti

k § 7 odst. 2 zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů
k § 34 odst. 1 soudního řádu správního

I. Odstraňování případných vad návrhu na registraci občanského sdružení dle § 7 odst. 2 zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, se děje ještě před zahájením samotného registračního řízení. Proto může Ministerstvo vnitra posuzovat pouze to, zda má návrh všechny v § 6 odst. 2 a 4 téhož zákona vyžadované náležitosti tak, aby bylo možné řízení o něm zahájit. Jestliže § 7 odst. 2 téhož zákona považuje za vadu návrhu také nepřesnost údajů v něm uvedených, musí jít o takovou nepřesnost, která by bránila zahájení řízení. Jakékoli věcné posuzování stanov ministerstvem v této „předprocesní" fázi je nepřípustné; zahájení registračního řízení nesmí být oddalováno nesplněním podmínek - náležitostí návrhu, jež nejsou v § 6 odst. 2 a 4 citovaného zákona vypočteny, a zakládají se tak pouze na úsudku správního orgánu. Je tedy vyloučeno, aby žalovaný v upozornění provedeném dle § 7 odst. 2 zákona přípravnému výboru vytýkal i vady návrhu stanov, které mohou být důvodem odmítnutí návrhu dle § 8 odst. 1 zákona, a to navíc takovým způsobem, z něhož není patrné, které z vytýkaných vad brání zahájení řízení a které by byly důvodem odmítnutí návrhu.

Ministerstvo vnitra musí upozornění podle § 7 odst. 2 zákona o sdružování občanů provést bezodkladně, nejpozději do pěti dnů od doručení návrhu. První z uvedených lhůt je především projevem obecných zásad činnosti správních úřadů, když vybízí ministerstvo, aby zjišťovalo vady návrhu a provedlo upozornění bez neodůvodněných průtahů od jeho doručení. Druhá pak vymezuje nejzazší lhůtu pro upozornění přípravného výboru na vady návrhu; po jejím marném uplynutí již tedy ministerstvo nemá možnost toto upozornění provést. Registrační řízení je tak zahájeno i v případě, že ministerstvo, přestože doručený návrh shledá vadným, přípravný výbor na vady v zákonem stanovené lhůtě neupozorní.

II. Ustanovení § 34 odst. 1 s. ř. s. je třeba aplikovat také na řízení o žalobách na ochranu proti nečinnosti, jimiž se žalobce domáhá vydání osvědčení, byť z jeho doslovného výkladu vyplývá, že osoby zúčastněné na řízení přicházejí v úvahu, pouze domáhá-li se žalobce žalobou na ochranu proti nečinnosti vydání rozhodnutí. Ani v případech nevydání osvědčení totiž není vyloučeno, že mohou existovat subjekty, jejichž právní sféra byla dotčena. Trvání na doslovném výkladu by tak mohlo v některých případech vést k nepřípustnému odepření práva na přístup k soudu.

III. V případě žaloby na nečinnost Ministerstva vnitra při vydávání osvědčení o registraci spolku přicházejí jako osoby zúčastněné na řízení v úvahu členové přípravného výboru spolku.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 8. 2007, čj. 1 Ans 3/2007-235)

Prejudikatura: č. 266/2004 Sb. NSS a č. 981/2006 Sb. NSS.

Věc: Spolek Ú. proti Ministerstvu vnitra o vydání rozhodnutí, o kasační stížnosti žalobce.

Členové přípravného výboru žalobce podali dne 10. 4. 2003 žalovanému návrh na registraci, k němuž připojili ve dvojím vyhotovení stanovy. Ve lhůtě pěti dnů uvedené v § 7 odst. 2 žalovaný nevydal žádnou výzvu k odstranění vad podání. Ani ve lhůtě dle § 8 odst. 5 nebylo zmocněnci přípravného výboru doručeno rozhodnutí o odmítnutí registrace.

Zmocněnec přípravného výboru proto požádal dne 30. 5. 2003 žalovaného o zaslání jednoho vyhotovení stanov s vyznačením dne registrace. Od tohoto dne žalovaný začal odpírat vydání osvědčení o registraci žalobce a odpíral přidělit mu identifikační číslo.

Proti nečinnosti žalovaného podal žalobce žalobu k Městskému soudu v Praze, v níž se domáhal kromě uložení povinnosti vydat osvědčení o registraci (vyznačením na vyhotovení stanov) mj. i přidělit žalobci identifikační číslo. Žalobu městský soud dne 25. 3. 2005 zamítl s odůvodněním, že žalobou podle § 79 odst. 1 s. ř. s. se nelze domáhat ochrany, pokud zákon s nečinností správního orgánu spojuje fikci vydání rozhodnutí, nebo jiný právní důsledek. Tím měl být vznik občanského sdružení (spolku) ze zákona, když podle § 9 odst. 1 zákona o sdružování občanů se o registraci občanského sdružení nevydává rozhodnutí. Poukázal také na to, že žalovaný dne 9. 8. 2004 vydal rozhodnutí, jímž odmítl registraci žalobce, takže je zde rozhodnutí, které je přezkoumatelné podle § 65 odst. 1 s. ř. s. Po vydání takovéhoto rozhodnutí již nečinnost nemůže trvat. Návrhem na uložení povinnosti přidělit žalobci identifikační číslo se městský soud nezabýval.

K podané kasační stížnosti Nejvyšší správní soud dne 29. 3. 2006 rozsudek městského soudu zrušil pro nepřezkoumatelnost a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Uvedl, že žalobce se nedomáhal vydání rozhodnutí o registraci, ale povinnosti vyznačit den registrace žalobce na vyhotovení stanov, tedy úkonu, který má povahu osvědčení o registraci. Taková žaloba není ustanovením § 79 odst. 1 s. ř. s. vyloučena. Ohledně vzniku spolku soud uvedl, že žalovaný není oprávněn rozhodovat o tom, zda registrační řízení zahájí či nezahájí; řízení je zahájeno již tím, že mu dojde návrh, který nemá vady, případně tím, že přípravný výbor odstraní vady návrhu. V této souvislosti připomněl svůj rozsudek ze dne 13. 10. 2004, čj. 6 A 137/2001-42*).

Městský soud pak pokračoval v řízení a vydal dne 21. 2. 2007 usnesení, jímž odmítl žalobu zmocněnce přípravného výboru o uložení povinnosti žalovanému vyznačit den registrace na vyhotovení stanov spolku a zaslat toto vyhotovení spolku. Důvodem byl neodstranitelný nedostatek podmínek řízení ve smyslu § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Spolek neměl podle městského soudu způsobilost být účastníkem řízení dle § 33 odst. 2 s. ř. s. Z uvedeného důvodu také městský soud neuvedl spolek jako účastníka řízení a namísto toho jako žalobce označil zmocněnce přípravného výboru. Žalobu o uložení povinnosti žalovanému přidělit a zaslat spolku identifikační číslo však městský soud odmítl. Uvedl k tomu, že právnická osoba, která nevznikla, nemůže mít přiděleno identifikační číslo. Podle městského soudu se řízení o registraci spolku skládá ze dvou částí. V rámci té první žalovaný nejprve podle § 7 odst. 2 zákona o sdružování občanů přezkoumává vnitřní poměry spolku a jejich soulad s § 6 odst. 2 a 4 zákona. Jestliže vznikající spolek své vnitřní právní poměry v návrhu dostatečně vymezil, zaměří se ministerstvo v druhé fázi řízení podle § 8 odst. 1 zákona na to, jak bude spolek vystupovat navenek. Městský soud odmítl právní názor Nejvyššího správního soudu vyjádřený v rozsudku sp. zn. 6 A 137/2001-42, že § 7 odst. 2 zákona o sdružování občanů omezuje přezkoumání návrhu na registraci ze strany správního orgánu na ryze formální náležitosti, protože tento názor vychází z právní úpravy účinné do 31. 12. 2002, která neumožňovala podání žaloby proti nečinnosti správního orgánu. Městský soud dále dovodil, že žalovaný svým přípisem ze dne 16. 5. 2003 vytkl žalobci nepřesnosti stanov dle § 6 odst. 2 zákona o sdružování občanů a poukázal na důvody odmítnutí registrace dle § 8 odst. 1 i na skutečnosti, které na řízení o registraci nemají vliv. S ohledem na tento přípis dospěl městský soud k závěru, že návrh na registraci, který žalobce dne 10. 4. 2003 doručil žalovanému, vykazoval vady - neúplné a nepřesné ustanovení stanov podle § 6 odst. 2 zákona, týkající se vnitřních poměrů spolku. Konkrétní vady návrhu stanov spatřoval městský soud ve stanovení územní působnosti spol-

*) *Publikováno na www.nssoud.cz.*

ku, v odkazu na § 15 odst. 7 zákona ČNR č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, a v ustanovení upravujícím odstoupení člena Rady spolku. Návrh tedy neměl zákonem stanovené náležitosti, a proto řízení o registraci spolku nebylo dnem doručení návrhu zahájeno, a lhůta podle § 8 odst. 5 zákona tak nemohla začít běžet. Ohledně pětidenní lhůty stanovené § 7 odst. 2 zákona o sdružování občanů dospěl městský soud k závěru, že tato lhůta má toliko pořádkový charakter, neboť s jejím uplynutím zákon nespojuje žádné právní následky, jako je tomu například v případě lhůt dle § 8 odst. 2 a 5 zákona.

Usnesení městského soudu napadl žalobce (stěžovatel) kasační stížností. Jako důvod kasační stížnosti označil nesprávné posouzení právní otázky soudem [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Rovněž namítl, že se městský soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu [§ 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s.], a to zejména pokud jde o zahájení řízení o návrhu na registraci spolku. Stěžovatel zejména zpochybnil závěr městského soudu, pokud jde o neaplikovatelnost právního názoru Nejvyššího správního soudu vyjádřeného v rozsudku sp. zn. 6 A 137/2001-42 po 31. 12. 2002, když změna, která po uvedeném datu nastala, spočívala pouze v procesních prostředcích ochrany, nedotkla se tedy výkladu zákona o sdružování občanů. Souhlasil sice, že řízení o registraci spolku má dvě fáze, nicméně polemizoval s názorem městského soudu o tom, co je předmětem zkoumání žalovaného v jednotlivých fázích. V první fázi správní orgán zkoumá dle § 7 odst. 2 zákona o sdružování občanů, zda návrh obsahuje náležitosti stanovené § 6 odst. 2 a 4 zákona a zda tyto náležitosti netrpí neúplností či nepřesností. Nemůže přitom vytýkat vady, které by byly důvodem odmítnutí registrace dle § 8 odst. 1 zákona o sdružování občanů, jinak by se řízení o odmítnutí registrace stalo nadbytečným. Marným uplynutím pětidenní lhůty stanovené § 7 odst. 2 zákona oprávnění žalovaného upozornit na vady návrhu však zaniká. Podle § 7 odst. 3 zákona je řízení zahájeno dnem doručení bezvadného podání, o němž žalovaný vyrozumí přípravný výbor. Přípis žalovaného ze dne 16. 5. 2003 však trpěl takovými vadami, které způsobily jeho nulitu, když jím žalovaný vytýkal i vady, jež může zkoumat až po zahájení řízení. Žalovaný tak překročil svou pravomoc dle § 7 odst. 2 zákona a navíc zmeškal zákonem stanovenou lhůtu. Druhou fází je řízení o odmítnutí registrace z důvodů dle § 8 odst. 1 zákona o sdružování občanů, přičemž právě toto řízení je nástrojem k tomu, aby nevznikaly spolky, jejichž působení by mohly postihovat rozpory ve vnitřních poměrech či v působení spolku navenek. Také městský soud překročil rozsah § 7 odst. 2 zákona, když při posuzování otázky vzniku spolku hodnotil i obsahovou stránku návrhu stanov spolku s odůvodněním, že je třeba zkoumat taková ustanovení, která mají vliv na vnitřní uspořádání spolku. Všechny tři vady stanov, které mu vytknul městský soud, však představují důvody odmítnutí registrace dle § 8 odst. 1 písm. c) zákona o sdružování občanů spočívající v tom, že spolek sleduje dosahování svých cílů způsoby, které jsou v rozporu s ústavou a zákony ve smyslu § 4 písm. b) citovaného zákona.

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

Z odůvodnění:

V rozsudku, jímž zrušil dřívější rozhodnutí městského soudu v této věci, vyslovil zdejší soud právní názor, že vyznačení dne registrace na stanovách ve smyslu § 8 odst. 5 zákona o sdružování občanů má povahu osvědčení o vzniku spolku, a jeho vydání se lze domáhat žalobou proti nečinnosti dle § 79 odst. 1 s. ř. s. Dále konstatoval, že jako předběžnou otázku musí městský soud posoudit, kdy bylo řízení o registraci zahájeno, tj. kdy žalovaný obdržel formálně bezvadný návrh, a zda marně uplynula lhůta čtyřiceti dnů od zahájení tohoto řízení. Přitom se měl vypořádat i s rozhodnutím žalovaného ze dne 9. 8. 2004, jímž byla odmítnuta registrace spolku Ú. s tím, že pokud již před tímto dnem žalobce vznikl (fikcí registrace), je toto rozhodnutí bez právního významu.

Při posuzování takto vymezené předběžné otázky však městský soud neaplikoval právní názor ohledně fází registračního řízení a rozsahu oprávnění žalovaného v těchto fázích dle § 7 a 8 zákona o sdružování občanů, vyjádřený již v rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 A 137/2001-42 a připomenutý v dřívějším rozsudku zdejšího soudu v této věci. Dle tohoto názoru se žalovaný při hodnocení návrhu podle § 7 odst. 2 zákona zabývá pouze formální stránkou návrhu, nikoliv jeho obsahem. Pokud návrh na registraci spolku a stanovy k němu připojené prokazatelně obsahují formální náležitosti vyžadované ustanovením § 6 odst. 2 písm. a) až f) zákona, nemá výzva k odstranění vad podání dle § 7 odst. 2 zákonný podklad. Zasláním takové výzvy by žalovaný v této fázi nedovoleným způsobem překročil zákonnou pravomoc omezenou pouze na kontrolu formální správnosti návrhu na registraci. Výhrady žalovaného k obsahu stanov, tj. k materiálním podmínkám registrace sdružení, nemohou být podřazeny režimu § 7 odst. 2 zákona o sdružování občanů, ale může o nich být usuzováno pouze v řízení o odmítnutí návrhu podle § 8 tohoto zákona.

Pro městský soud byla důvodem pro neaplikaci uvedeného právního názoru nová úprava správního soudnictví účinná od 1. 1. 2003, která přinesla možnost domáhat se ochrany proti nečinnosti při vydání osvědčení – vyznačení data registrace na vyhotovení stanov. Zdejší soud však již ve svém dřívějším rozsudku v této věci poznamenal, že rozhodnutí sp. zn. 6 A 137/2001-42 je sice částečně překonané v důsledku změn v právní úpravě správního soudnictví, avšak z hlediska interpretace ustanovení zákona o sdružování občanů je toto rozhodnutí použitelné i nadále. Onu překonanost právního názoru lze přitom spatřovat jedině v tom, že v době, kdy vznikající spolek neměl k dispozici žalobu na ochranu proti nečinnosti, Nejvyšší správní soud v případě, kdy žalované Ministerstvo vnitra zaslalo přípravnému výboru spolku opakovaně výzvu k odstranění vad návrhu, považoval v pořadí druhou výzvu za (ve své podstatě) rozhodnutí o odmítnutí registrace dle § 8 odst. 2 zákona. Takové rozhodnutí sice postrádalo zákonné náležitosti a řízení předcházející jeho vydání bylo nutně stiženo vadami, bylo však přezkoumatelné soudem ve správním soudnictví.

Jak stěžovatel v kasační stížnosti správně poukázal, nová právní úprava prostředků soudní ochrany nemohla mít bez dalšího za následek jakoukoli změnu výkladu oprávnění žalovaného dle zákona o sdružování občanů, pokud jde o rozsah přezkoumání náležitostí návrhu na registraci spolku. Povinnosti náležitého postupu podle tohoto zákona nemohl být žalovaný nijak „zproštěn“ rozšířením možností soudní obrany vznikajícího spolku.

Nejvyšší správní soud tak neshledává důvod se od dříve vyjádřeného právního názoru odchylovat. Je nicméně třeba tento právní názor precizovat s ohledem na konkrétní okolnosti souzeného případu.

Svůj závěr, že řízení o registraci se skládá ze dvou fází, přičemž v rámci prvé z nich se žalovaný zabývá vnitřními poměry spolku a v rámci druhé působením spolku navenek, učinil městský soud zřejmě na základě obecného pojetí stanov jako dokumentu upravujícího vnitřní právní poměry právnické osoby, včetně její vnitřní organizační struktury. Toto pojímání je samo o sobě sice správné, nicméně městský soud z toho, že § 7 odst. 2 zákona vyžaduje, aby předložené stanovy spolku, resp. jejich jednotlivé náležitosti dle § 6 odst. 2 a 4 zákona, byly také přesné, dále dovodil, že žalovaný v této fázi zkoumá i samotné vnitřní poměry spolku. Takový závěr však nemá v § 6 až 9 zákona o sdružování občanů žádné opory.

Podle § 7 odst. 2 zákona o sdružování občanů nemá-li návrh na registraci náležitosti podle § 6 odst. 2 a 4 (anebo jsou-li údaje v něm neúplné nebo nepřesné), žalovaný na to přípravný výbor bezodkladně, nejpozději do 5 dnů od doručení návrhu, upozorní s tím, že dokud tyto vady nebudou odstraněny, řízení o registraci nebude zahájeno. Ustanovení § 6 odst. 2 zákona vyžaduje, aby návrh na registraci byl podán přípravným výborem tvořeným nejméně třemi občany, z nichž

alespoň jeden musí být starší 18 let, dále aby členové přípravného výboru návrh podepsali a uvedli v něm svá jména, příjmení, rodná čísla, bydliště, a kdo z členů starších 18 let je zmocněncem oprávněným jednat jejich jménem. K návrhu musí být připojeny stanovy ve dvojím vyhotovení, v nichž musí být uveden název a sídlo spolku, cíl jeho činnosti, orgány spolku, způsob jejich ustavování, určení orgánů a funkcionářů oprávněných jednat jménem spolku, ustanovení o organizačních jednotkách spolku, pokud budou zřízeny a pokud budou jednat svým jménem, a zásady hospodaření. Podle § 6 odst. 4 zákona, ve znění účinném ke dni podání návrhu na registraci stěžovatele, se název spolku musel lišit od názvu právnické osoby, která již vyvíjí činnost na území České republiky; nyní účinné znění tohoto ustanovení rovněž vyžaduje, aby se název spolku lišil od názvu orgánu veřejné moci České republiky, od názvu mezinárodní organizace, jejího orgánu nebo její instituce a od názvu Evropské unie a jejích orgánů, a aby obsahoval označení „občanské sdružení" nebo zkratku „o. s.".

Ustanovení § 7 odst. 3 zákona o sdružování občanů podmiňuje zahájení registračního řízení tím, že žalovanému je doručen návrh, který nemá vady. Odstraňování případných vad návrhu dle § 7 odst. 2 zákona se tedy v porovnání se standardním správním řízením zahajovaným na návrh děje ještě před zahájením samotného registračního řízení. Proto může žalovaný posuzovat pouze to, zda má návrh všechny v § 6 odst. 2 a 4 zákona vyžadované náležitosti tak, aby bylo možné řízení o něm zahájit. Jestliže § 7 odst. 2 zákona považuje za vadu návrhu také nepřesnost údajů v něm uvedených, musí jít o takovou nepřesnost, která by bránila zahájení řízení, typicky nepřesně uvedený název či sídlo spolku. Jakékoli věcné posuzování stanov žalovaným v této „předprocesní" fázi je nepřípustné. Opačný výklad by totiž vedl k tomu, že zahájení registračního řízení by mohlo být oddalováno nesplněním podmínek – náležitostí návrhu, jež nejsou v § 6 odst. 2 a 4 zákona vypočteny, a zakládají se tak pouze na úsudku správního orgánu. Tím by mohl být ohrožen výkon spolčovacího práva, založeného v čl. 20 Listiny základních práv a svobod. Na tom nemůže nic změnit ani skutečnost, že od 1. 1. 2003 měl vznikající spolek k dispozici také žalobu na ochranu proti nečinnosti dle § 79 s. ř. s.

Proto je také vyloučeno, aby žalovaný v upozornění provedeném dle § 7 odst. 2 zákona přípravnému výboru vytýkal i vady návrhu stanov, které mohou být důvodem odmítnutí návrhu dle § 8 odst. 1 zákona, a to navíc takovým způsobem, z něhož není patrné, které z vytýkaných vad brání zahájení řízení a které by byly důvodem odmítnutí návrhu. Postupuje-li žalovaný popsaným způsobem, překračuje své zákonem stanovené pravomoci. Jestliže žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti poukázal na usnesení sp. zn. 6 A 9/2002*), v němž měl zdejší soud potvrdit, že „vydáním výzvy k upřesnění náležitostí návrhu nedošlo k překročení pravomocí správního orgánu", je třeba uvést, že tímto usnesením byla toliko odmítnuta žaloba proti upozornění dle § 7 odst. 2 zákona o sdružování občanů; takový úkon totiž nelze ani po formální, ani po materiální stránce považovat za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 a 2 s. ř. s., a je tak z přezkumu soudem vyloučeno. Žádné další závěry z uvedeného usnesení však dovodit nelze, a pro argumentaci v daném případě je tak toto usnesení nerelevantní.

Uvedenému výkladu rozsahu oprávnění žalovaného dle § 7 odst. 2 zákona o sdružování občanů pak svědčí i délka (či spíše krátkost) lhůty, v níž může žalovaný přípravný výbor spolku na vady návrhu upozornit. Žalovaný by měl upozornění provést bezodkladně, nejpozději do pěti dnů od doručení návrhu. Ve skutečnosti tak uvedené ustanovení stanoví nikoli jedinou lhůtu, ale lhůty dvě. První z nich je stanovena poněkud neurčitě, a (tím spíše) s jejím uplynutím není spojen žádný nezvratitelný právní následek; je tedy především projevem obecných zásad činnosti správních úřadů, jestliže vybízí žalovaného, aby zjišťoval vady návrhu a provedl upozornění bez neodůvodněných průtahů

*) *Publikováno na www.nssoud.cz.*

od jeho doručení. Druhá ze lhůt však jasně stanoví, že takové upozornění může být provedeno nejpozději do pěti dnů od doručení. Tím je vymezena nejzazší lhůta pro upozornění přípravného výboru na vady návrhu; po jejím marném uplynutí již tedy žalovaný nemá možnost toto upozornění provést. Pětidenní lhůta objektivně nahlíženo nedává žalovanému dostatečný časový úsek na to, aby mohl náležitým způsobem vyhodnotit vnitřní poměry vznikajícího spolku. Naopak tato lhůta reálně poskytuje žalovanému toliko čas na formální kontrolu náležitostí návrhu. K uvedenému je pak možné pro úplnost učinit do jisté míry technickou poznámku, že vzhledem k tomu, že sám zákon o sdružování občanů nijak neupravuje běh lhůt, je z důvodů právní jistoty nanejvýš vhodné při jeho aplikaci využít obecných pravidel počítání času zakotvených ve správním řádu (dnes § 40 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád).

V zájmu zachování právní jistoty je třeba z uvedeného dovodit, že neučiní-li žalovaný upozornění dle § 7 odst. 2 zákona o sdružování občanů ve stanovené lhůtě, byť shledal podaný návrh vadným, má se návrh za bezvadný a řízení za zahájené dnem doručení návrhu žalovanému. Žalovaný takový výklad v řízení před městským soudem zpochybňoval poukazem na skutečnost, že zákon o sdružování občanů fikci bezvadnosti návrhu na registraci neupravuje, a to narozdíl od zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a politických hnutích, a jeho § 7 odst. 3. Argumentace *a contrario* ustanovením zákona č. 424/1991 Sb. nicméně není namístě. Sdružování v politických stranách a hnutích je totiž zvláštní formou realizace spolčovacího práva zakotveného v čl. 20 Listiny, přičemž úprava vzniku spolku dle zákona o sdružování občanů a úprava vzniku politické strany či hnutí dle zákona č. 424/1991 Sb. jsou založeny na stejném (registračním) principu. Při interpretaci a aplikaci zákona o sdružování občanů je tedy spíše namístě přihlížet k zákonu č. 424/1991 Sb. jako ke smyslem a účelem nejbližší úpravě obsahující podstatně podrobnější a propracovanější úpravu sdružování, včetně registračního principu. Nedokonalosti právní úpravy zákona o sdružování občanů pak nemohou ve svých důsledcích vést k omezování spolčovacího práva.

S přihlédnutím k předchozímu rozhodnutí zdejšího soudu v této věci lze na tomto místě shrnout, že registrační řízení (jež stěžovatel v kasační stížnosti označuje jako řízení o odmítnutí návrhu) je zahájeno dnem doručení bezvadného návrhu na registraci žalovanému, a to bez ohledu na to, zda jej za bezvadný považuje žalovaný, a dále doručením podání, jímž přípravný výbor k upozornění žalovaného, učiněnému v souladu s ustanovením § 7 odst. 2 zákona, odstranil vady návrhu. Řízení je však zahájeno rovněž v případě, že žalovaný, přestože doručený návrh shledá vadným, přípravný výbor na vady v zákonem stanovené lhůtě neupozorní. O dni zahájení řízení by měl žalovaný bezodkladně vyrozumět zmocněnce přípravného výboru (druhá věta § 7 odst. 3 zákona).

V samotném registračním řízení pak žalovaný přezkoumává doručený návrh, především tedy stanovy vznikajícího spolku, po obsahové stránce, a to konkrétně z hledisek taxativně stanovených v § 8 odst. 1, resp. v těch ustanoveních zákona, na něž § 8 odst. 1 odkazuje. Tato ustanovení zákona pak dávají žalovanému poměrně široký rámec pro hodnocení stanov spolku, když například § 8 odst. 1 ve spojení s § 4 písm. b) zákona vymezují jako důvod odmítnutí návrhu okolnost, pokud by spolek sledoval dosahování svých cílů způsoby, které jsou v rozporu s ústavou a zákony. Žalovaný je nicméně fakticky limitován tím, že v této fázi může závěry o odmítnutí činit toliko na základě předložených stanov.

Dospěje-li žalovaný k závěru, že nejsou dány důvody pro odmítnutí návrhu stanovené v § 8 odst. 1 zákona, provede do 10 dnů od zahájení řízení registraci a v této lhůtě zašle zmocněnci přípravného výboru jedno vyhotovení stanov, na němž vyznačí den registrace (§ 9 odst. 1 zákona). O registraci se nevydává rozhodnutí ve správním řízení.

Pokud naopak žalovaný shledá, že jsou dány důvody pro odmítnutí návrhu na registraci spolku, musí o tom vydat rozhodnutí do

10 dnů od zahájení řízení a toto rozhodnutí doručit zmocněnci přípravného výboru (§ 8 odst. 2 zákona). Toto rozhodnutí je pak přezkoumatelné ve správním soudnictví; § 8 odst. 3 zákona, který upravuje možnost podání opravného prostředku k nejvyššímu soudu republiky, je třeba vyložit jako pouhou zákonnou deklaraci možnosti nechat přezkoumat rozhodnutí o odmítnutí registrace (od 1. 1. 2003) v řízení dle soudního řádu správního.

Jako jistou formu ochrany před nečinností § 8 odst. 5 zákona stanoví, že pokud do 40 dnů od zahájení řízení žalovaný nedoručí přípravnému výboru rozhodnutí o odmítnutí registrace, vzniká spolek dnem následujícím po uplynutí této lhůty; tento den je dnem registrace. Spolek proto v tomto případě vznikne fikcí registrace 41. dnem následujícím po dni zahájení řízení.

Spolek tedy vznikne buď registrací provedenou žalovaným do 10 dnů od zahájení řízení (§ 9 odst. 1 zákona), nebo fikcí registrace 41. dnem následujícím po dni zahájení řízení. V obou případech pak platí, že vyznačení data registrace na vyhotovení stanov je osvědčením o registraci spolku.

Jestliže již spolek vznikl, má žalovaný pouze možnost jej rozpustit, to však ve zcela samostatném řízení upraveném v § 12 odst. 3 zákona o sdružování občanů za tam stanovených podmínek.

Nejvyšší správní soud se tedy z výše vyložených hledisek zabýval otázkou, zda v souzeném případě bylo řízení o registraci stěžovatele – spolku zahájeno dnem 10. 4. 2003, kdy byl návrh doručen žalovanému, a zda tak stěžovatel (spolek) skutečně vznikl fikcí registrace dle § 8 odst. 5 zákona o sdružování občanů.

S ohledem na obsah správního spisu musí zdejší soud konstatovat, že dne 10. 4. 2003 doručil přípravný výbor stěžovatele, složený ze tří fyzických osob starších 18 let, v návrhu identifikovaných údaji stanovenými v § 6 odst. 2 zákona návrh stěžovateli včetně potřebného počtu vyhotovení stanov. V nich byl uveden název a sídlo spolku (čl. I), cíle činnosti spolku (čl. II), orgány spolku a způsob jejich ustavování (čl. IV), určení orgánů a funkcionářů oprávněných jednat jménem spolku (čl. V) a zásady hospodaření (čl. VII). Návrh rovněž jednoznačně identifikoval zmocněnce přípravného výboru. Tento návrh byl úplný a ani nevykazoval žádné formální nepřesnosti, které by bránily zahájení registračního řízení. Nadto, jestliže žalovaný vytkl návrhu na registraci jakékoli vady, učinil tak až přípisem ze dne 16. 5. 2003, a tedy po lhůtě stanovené ustanovením § 7 odst. 2 zákona. Kromě toho v uvedeném přípise žalovaný stěžovateli vytkl takové nedostatky, které považoval jak za vady ve smyslu § 7 odst. 2 zákona, tak za důvody pro odmítnutí návrhu dle § 8 odst. 1, a dokonce i jiné vady. Toto rozlišení však žalovaný provedl až ve svém vyjádření k žalobě. Z jeho přípisu stěžovateli ze dne 16. 5. 2003 žádné rozlišení vytýkaných vad nevyplývalo. Tím však žalovaný podmínil zahájení řízení odstraněním všech nedostatků v tomto přípise uvedených.

Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že návrh stěžovatele, doručený žalovanému dne 10. 4. 2003, byl z hlediska § 7 odst. 2 zákona o sdružování občanů bez vad a řízení o registraci bylo téhož dne zahájeno. Podle § 8 odst. 5 citovaného zákona tak den následující po uplynutí lhůty 40 dnů od zahájení řízení byl dnem registrace spolku, a tedy i dnem vzniku spolku (§ 6 odst. 1 zákona).

Pokud jde o rozhodnutí ze dne 9. 8. 2004, jímž žalovaný odmítl registraci spolku s názvem Ú., městský soud se jeho významem pro souzenou věc v napadeném usnesení již nezabýval. Nicméně vzhledem ke vzniku stěžovatele fikcí 41. dnem ode dne 10. 4. 2003, toto rozhodnutí, stejně jako skutečnost, že bylo zrušeno rozsudkem městského soudu ze dne 14. 9. 2005, a že žalovaný registraci spolku odmítl znovu rozhodnutím ze dne 1. 10. 2005, jsou pro rozhodování o souzené věci bez právního významu. Z uvedeného pak také plyne, že jakékoli návrhy na registraci spolku s názvem, který byl totožný s názvem stěžovatele, bylo namístě posuzovat jako nové návrhy na registraci spolku.

Stěžovatel byl jako existující subjekt práv a povinností způsobilý být účastníkem řízení (§ 33 odst. 2 s. ř. s.) před městským soudem

i řízení o kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud se tak neztotožnil se závěrem městského soudu ohledně nedostatku podmínek řízení ve smyslu § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a přisvědčil důvodům uplatněným stěžovatelem v kasační stížnosti.

Dále však Nejvyšší správní soud shledal usnesení městského soudu vadným v tom směru, že jako účastníka řízení – stěžovatele městský soud v napadeném usnesení označil zmocněnce přípravného výboru spolku s odůvodněním, že spolek nevznikl, a nemá tedy procesní způsobilost. Podle městského soudu pak zmocněnec přípravného výboru podal žalobu v části týkající se nevydání osvědčení (nevyznačení dne registrace na vyhotovení stanov), zatímco ve zbytku žalobu podal právě spolek, který nikdy nevznikl.

S výhradou jazykové nemožnosti vyjádřit zjednodušeně rozdíl mezi subjektem a entitou bez právní subjektivity, není podle zdejšího soudu v prvé řadě z napadeného usnesení zřejmé, jak mohl mít závěr o tom, že spolek nikdy nevznikl, vliv na posouzení otázky, zda je účastníkem řízení (stěžovatelem) zmocněnec přípravného výboru nebo spolek. V samotné žalobě a jejím doplnění byl jako účastník řízení (stěžovatel) označen spolek. Jeho vznik pak byl coby předběžná otázka také předmětem posouzení soudem.

Je sice pochopitelné, že záměrem městského soudu při označení zmocněnce přípravného výboru jako účastníka řízení (stěžovatele) bylo zachovat jeho prostřednictvím procesní práva členům přípravného výboru, kteří mohli být případnou nečinností žalovaného dotčeni na svém ústavně zaručeném právu svobodně se sdružovat. Za tím účelem však soudní řád správní upravuje postavení osoby zúčastněné na řízení. Pokud jde o řízení na ochranu proti nečinnosti, § 34 odst. 1 s. ř. s. definuje osoby zúčastněné na řízení jako ty, které byly přímo dotčeny na svých právech tím, že rozhodnutí nebylo vydáno, a ty, které mohou být dotčeny vydáním rozhodnutí podle výroku rozsudku, nejsou-li účastníky a výslovně oznámily, že budou svá práva na řízení uplatňovat. Z doslovné citace předmětného ustanovení sice vyplývá, že osoby zúčastněné na řízení přicházejí v úvahu pouze, domáhá-li se žalobce žalobou na ochranu proti nečinnosti vydání rozhodnutí; toto ustanovení je však třeba analogicky aplikovat také na řízení o žalobách na ochranu proti nečinnosti, jimiž se žalobce domáhá vydání osvědčení. Ani v takovýchto případech totiž není vyloučeno, že mohou existovat subjekty, jejichž práva byla především nevydáním osvědčení dotčena. Trvání na doslovném výkladu by tak v mnoha případech vedlo k nepřípustnému odepření práva na přístup k soudu. Osoba zúčastněná na řízení není nijak omezena v právu podat proti rozhodnutí krajského soudu kasační stížnost (srov. § 102 s. ř. s.), a napadnout tak případně i usnesení o odmítnutí žaloby spolku pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení spočívající v absenci procesní způsobilosti žalobce.

Jestliže tedy žaloba na ochranu proti nečinnosti byla podána jménem spolku, přičemž předmětem následného řízení před soudem je (i) otázka vzniku tohoto spolku, je třeba členy přípravného výboru považovat za v úvahu přicházející osoby zúčastněné na tomto soudním řízení. Právě členové přípravného výboru byli účastníky řízení o registraci spolku, když dle § 6 odst. 2 zákona o sdružování občanů návrh, jímž se řízení zahajuje, podávají členové přípravného výboru; zmocněnec přípravného výboru je pak pouze oprávněn na základě v podstatě smluvního pověření učiněného již při podávání návrhu na registraci spolku žalovanému jednat jejich jménem, a tedy je v řízení před soudem ve smyslu § 35 odst. 6 s. ř. s. zastupovat.

K tomu zdejší soud již jen poznamenává, že § 34 odst. 2 s. ř. s. předpokládá aktivní postup soudu při zjišťování okruhu možných osob zúčastněných na řízení, a to zejména na podkladu správního spisu, takže není rozhodné, zda žalobce osoby zúčastněné v žalobě označí, či nikoli (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2005, čj. 1 As 39/2004-75, dostupný na www.nssoud.cz).

Právní názor zdejšího soudu vyjádřený v předchozím rozhodnutí v této věci ohledně nutnosti odmítnutí žaloby z důvodu případného neodstranitelného nedostatku podmí-

nek řízení pak platí pouze v případě absence procesní způsobilosti u účastníka řízení – žalobce. Jestliže tedy městský soud za žalobce v tomto případě označil zmocněnce přípravného výboru, tedy konkrétní fyzickou osobu, nemůže z logiky věci svůj závěr o odmítnutí odůvodnit absencí procesní způsobilosti spolku. V takovém případě by bylo spíše namístě o žalobě rozhodnout zamítavým rozsudkem.

Kromě toho, městský soud v odůvodnění svého usnesení nijak nevyložil, proč považoval část žaloby za podanou zmocněncem přípravného výboru a část za podanou spolkem, když celkově žaloba byla obsažena v jednom návrhu a v jeho doplnění, v nichž byl jako účastník řízení (žalobce) označen spolek.

S ohledem na to, že výše popsanou vadou bylo stiženo celé usnesení městského soudu, Nejvyšší správní soud jej zrušil v plném rozsahu a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

V něm tedy městský soud nejprve postupem dle § 34 odst. 2 s. ř. s. zjistí případnou účast členů přípravného výboru jako osob zúčastněných na řízení a pro ten případ jim poskytne možnost k uplatnění jejich práv. Dále se bude znovu zabývat všemi třemi částmi žaloby, resp. všemi třemi žalobními petity. Přitom bude dbát náležitých procesních forem rozhodování a ustanovení soudního řádu správního upravujících zvláštnosti rozhodování o jednotlivých typech žalob (k žalobě na ochranu proti nečinnosti srov. § 81 odst. 2 a 3 s. ř. s.).

Ohledně prvního z petitů, jímž se žalobce domáhal uložení povinnosti žalovanému vyznačit den 20. 5. 2003 jako den registrace spolku na vyhotovení stanov žalobce a zaslat toto vyhotovení žalobci, žalovaný v posledku také namítal, že v případě zahájení řízení dne 10. 4. 2003 by datum registrace připadlo na 21. 5. 2003. Zdejší soud k tomu poznamenává, že již ve svém předchozím rozsudku v této věci uvedl, že osvědčením je samotné vyznačení dne registrace na vyhotovení stanov dle § 8 odst. 5 zákona o sdružování občanů. Z hlediska výroku, jímž by soud ukládal žalovanému povinnost vyznačit den registrace, tak není rozhodné, zda k registraci došlo 20. 5. 2003, nebo o den později.

Pokud jde o povinnost žalovaného přidělit identifikační číslo, městský soud především zváží, zda má přidělení identifikačního čísla podle § 22 odst. 1 písm. c) zákona č. 89/1995 Sb., o státní statistické službě, povahu rozhodnutí, nebo osvědčení ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s.

1388

Řízení před soudem: aktivní legitimace vlastníka a přihlašovatele ochranné známky
Ochranné známky: převod zapsané ochranné známky; převod (přechod) přihlášky

k § 15 zákona č. 441/2003 Sb., o ochranných známkách a o změně zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů (zákon o ochranných známkách)
k § 107a občanského soudního řádu

Ustanovení § 15 zákona č. 441/2003 Sb., o ochranných známkách, rozlišuje mezi převodem zapsané ochranné známky a převodem či přechodem přihlášky. V řízení o správní žalobě proti rozhodnutí Úřadu průmyslového vlastnictví o zamítnutí přihlášky ochranné známky může být na straně žalobce pouze taková osoba, která byla jejím přihlašovatelem, případně za splnění podmínek § 107a o. s. ř. ten, na koho byla převedena práva vztahující se k přihlášce ochranné známky v souladu s § 15 odst. 4 zákona o ochranných známkách.

Převede-li po zahájení žalobního řízení původní vlastník ochranné známky písemnou smlouvou dle § 15 zákona č. 441/2003 Sb., o ochranných známkách, na nového vlastníka pouze zapsanou ochrannou známku, a nikoliv práva vztahující se k přihlášce stejné ochranné známky pro dosud nezapsané výrobky či služby, pak nový vlastník ochranné známky není oprávněn vstoupit do žalobního řízení týkajícího se zamítnutí přihlášky ochranné známky na místo původního žalobce dle § 107a o. s. ř.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2007, čj. 9 As 27/2007-98)

Prejudikatura: srov. č. 1065/2007 Sb. NSS, č. 1076/2007 Sb. NSS.

Věc: Obchodní společnost K. proti Úřadu průmyslového vlastnictví, za účasti osoby zúčastněné na řízení akciové společnosti I., o zápis ochranné známky, o kasační stížnosti žalobkyně.

Dne 9. 7. 2002 podala žalobkyně přihlášku ochranné známky *„Figarissimo"*. V této přihlášce byla jako přihlašovatel uvedena žalobkyně a ochranná známka byla přihlašována pro třídu 30 ve smyslu Niceské dohody o mezinárodním třídění výrobků a služeb pro účely zápisu známek ze dne 15. 6. 1957, publikované ve vyhlášce ministra zahraničních věcí č. 118/1979 Sb., a to pro tyto konkrétní výrobky a služby: kakao, čokoláda, kakaové nápoje, čokoládové nápoje a kávové nápoje a přípravky pro přípravu takovýchto nápojů, pekařské výrobky, sladké pečivo a cukrářské zboží, především cukrové a čokoládové cukrovinky, těstoviny, přípravky z obilnin, led na osvěžení. Po námitkách podaných osobou zúčastněnou na řízení vydal žalovaný dne 2. 9. 2003 rozhodnutí, kterým přihlášku žalobkyně částečně zamítl. Žalobkyně proti tomuto rozhodnutí podala rozklad. O něm v následném řízení rozhodoval předseda žalovaného, jenž rozhodnutím ze dne 18. 8. 2004 rozklad zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil. Ochranná známka *„Figarissimo"* byla tedy zapsána pouze pro těstoviny a led na osvěžení.

Posledně zmíněné rozhodnutí žalobkyně napadla žalobou. Poté žalobkyně zapsanou ochrannou známku převedla na akciovou společnost K. (sídlem ve Slovenské republice) a zároveň podala návrh na zápis změny vlastníka ochranné známky. Žalovaný dne 6. 12. 2004 tuto změnu v rejstříku vyznačil. Z důvodu změny zápisu ochranné známky tedy žalobkyně podala návrh na vstup nového vlastníka ochranné známky do řízení zahájeného výše zmíněnou žalobou, a to ve smyslu § 107a o. s. ř. Městský soud v Praze však tomuto návrhu usnesením ze dne 19. 10. 2006 nevyhověl. V odůvodnění uvedl, že převod již zapsané ochranné známky není skutečností zakládající jejímu nabyvateli práva nebo povinnosti ve vztahu k předmětu probíhajícího řízení, kde jde pouze o ty druhy výrobků, u kterých byla přihláška ochranné známky zamítnuta. Ochranná známka mohla být naproti tomu dle městského soudu převedena pouze s takovým obsahem, ve kterém ji žalovaný akceptoval a ve kterém ji do rejstříku zapsal.

Proti usnesení podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost. Má za to, že v okamžiku převodu ochranné známky na akciovou společnost K. přešlo nejen výlučné právo ochrannou známku užívat ve spojení s výrobky, pro něž je chráněna ve smyslu § 8 odst. 1 zákona o ochranných známkách, nýbrž i veškerá ostatní práva spojená s touto ochrannou známkou a její přihláškou. Stěžovatelka tak dle svého mínění zcela vstoupila do právního postavení své předchůdkyně ve vztahu k převáděné ochranné známce včetně práva podat správní žalobu proti rozhodnutí žalovaného o částečném zamítnutí přihlášky ochranné známky, resp. vstoupit do již zahájeného řízení o správní žalobě a vystupovat tak nadále v tomto řízení jako žalobce. Soud měl nesprávně dospět k závěru, že došlo ke štěpení vlastnického práva, kdy práva ve smyslu § 8 odst. 1 zákona o ochranných známkách svědčí novému nabyvateli ochranné známky a ostatní práva, zejména právo dle § 20 zákona o ochranných známkách a dle § 65 a následujících s. ř. s., svědčí jejímu původnímu vlastníkovi. Dle stěžovatelky k převodu všech práv z ochranné známky dochází již uzavře-

ním samotné převodní smlouvy, a když městský soud dospěl k závěru, že nový nabyvatel nemůže postupovat podle § 65 a následujících s. ř. s., došlo ke zkrácení jeho práva ve smyslu článku 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Podle § 15 odst. 1 zákona o ochranných známkách platí, že ochranná známka může být nezávisle na převodu podniku převedena, a to pro všechny výrobky nebo služby, pro které je zapsána, nebo jen pro některé z nich. Převod ochranné známky musí být učiněn písemnou smlouvou. Dle odstavce čtvrtého téhož ustanovení se tato norma přiměřeně použije rovněž pro převod či přechod přihlášky.

Co se týče právního podkladu návrhu na změnu účastníka v řízení na straně žalobce před městským soudem, opřela jej stěžovatelka o § 107a o. s. ř., a to zejména jeho prvé dva odstavce: *(1) Má-li žalobce za to, že po zahájení řízení nastala právní skutečnost, s níž právní předpisy spojují převod nebo přechod práva nebo povinnosti účastníka řízení, o něž v řízení jde, může dříve, než soud o věci rozhodne, navrhnout, aby nabyvatel práva nebo povinnosti vstoupil do řízení na místo dosavadního účastníka; to neplatí v případech uvedených v § 107. (2) Soud návrhu usnesením vyhoví, jestliže se prokáže, že po zahájení řízení nastala právní skutečnost uvedená v odstavci 1, a jestliže s tím souhlasí ten, kdo má vstoupit na místo žalobce; souhlas žalovaného nebo toho, kdo má vstoupit na jeho místo, se nevyžaduje. Právní účinky spojené s podáním žaloby zůstávají zachovány.* K aplikaci tohoto ustanovení ve správním soudnictví se již vyjádřil Nejvyšší správní soud ve svém usnesení ze dne 8. 11. 2006, čj. 2 Afs 120/2006-75*), kde jej interpretoval následujícím způsobem: *„Občanský soudní řád (jeho část první a třetí) lze ve správním soudnictví přiměřeně užít podle § 64 s. ř. s. Ustanovení § 107a odst. 1 o. s. ř. má sloužit k odstranění překážek řízení, podat takový návrh může pouze žalobce, nastala-li rozhodná právní skutečnost po zahájení řízení. Žalobce tedy může navrhnout, že na jeho místo nebo na místo žalovaného má v důsledku konkrétní právní skutečnosti nastoupit jiná osoba. Touto skutečností pak je míněna hmotněprávní univerzální nebo singulární sukcese práva nebo povinnosti. (...) Přiměřenost užití občanského soudního řádu v soudním řízení správním je třeba vykládat tak, že v případě nedostatku právní úpravy se užije potřebné ustanovení občanského soudního řádu, podle něhož je řešení procesního problému možné. Tato přiměřenost však nemůže jít tak daleko, že procesní návrh spojený s určitým procesním postavením (stranou ve sporu) může být užit někým, kdo takové postavení nemá.“*

Ze stěžovatelkou předložené postupní listiny z 16. 11. 2004 jednoznačně vyplývá, že smlouva o převodu ochranné známky byla mezi stěžovatelkou a akciovou společností K. uzavřena platně, v souladu s požadavky zákona o ochranných známkách. Z textu této listiny je dále zřejmé, že předmětem převodu byla ochranná známka *„Figarissimo“*, zapsaná v rejstříku ochranných známek pod číslem zápisu 265834, přičemž z důvodu prevence případných nejasností či sporů je zde ochranná známka graficky vyobrazena. Toto vyobrazení se shoduje se zápisem č. 265834 v rejstříku ochranných známek vedeném žalovaným. Z uvedeného tedy vyplývá, že byla převedena ochranná známka zapsaná pro dva druhy výrobků, a to těstoviny a led na osvěžení, a z ničeho nelze dovodit, že by byla předmětným právním úkonem (smlouvou mezi stěžovatelkou a akciovou společností K. o převodu ochranné známky) či jakýmkoli jiným způsobem převedena i jiná práva; míněno ta, v jejichž rozsahu byla přihláška stěžovatelky zamítnuta. Stěžovatelka nadto ani nijak nepopírá, že byla převedena pouze zaregistrovaná ochranná známka, a v kasační stížnosti sama na tento fakt také poukazuje. Při jakékoli zmínce o označení hovoří vždy o ochranné

*) *Publikováno pod č. 1076/2007 Sb. NSS.*

známce a uvádí i číslo jejího zápisu v rejstříku ochranných známek, čímž zcela jednoznačně vymezuje předmět dotčené smlouvy o převodu ochranné známky. Pokud byl ve smlouvě tímto způsobem přesně vymezen její předmět, je třeba z tohoto určení (provedeného samotnými stranami smlouvy) striktně vycházet a posuzovat věc tak, že byla převedena práva z ochranné známky, nikoli práva z ochranné známky a zároveň práva z nezapsaného označení.

Zákon o ochranných známkách přitom umožňuje i takový postup, kdy jsou převedena všechna práva týkající se přihlášky ochranné známky, a to v již zmíněném § 15 odst. 4. V tomto případě je však na danou situaci příhodné aplikovat § 15 odst. 1, který naopak počítá s tím, že lze převést vlastnictví k ochranné známce zaregistrované pouze pro určitý druh zboží nebo služeb. Odst. 4 citovaného ustanovení by byl aplikovatelný v jiném procesním stadiu projednávané věci, a to pokud by k převodu práv k označení, k nimž byla podána přihláška ochranné známky, došlo po podání této přihlášky, ale ještě před zápisem ochranné známky do rejstříku, resp. před nabytím právní moci rozhodnutí o zápisu ochranné známky do rejstříku. Za situace, kdy žalovaný přihlášku částečně zamítl dne 2.. 9. 2003, předseda žalovaného dne 18. 8. 2004 rozklad zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil a ochranná známka byla teprve poté převedena (což vyplývá z postupní listiny z 16. 11. 2004), je třeba dovodit možnost převodu samotné ochranné známky pouze v omezeném rozsahu, jak je uvedeno výše. Pokud stěžovatelka v kasační stížnosti namítá, že soud nesprávně dovodil jakési štěpení vlastnického práva ve smyslu § 8 odst. 1 zákona o ochranných známkách, nelze jí přisvědčit. Z napadeného usnesení je patrné, že úvaha městského soudu nesměřovala do štěpení práv vlastníka z jeho ochranné známky dle § 8 odst. 1. Městský soud toliko dovodil vzájemnou oddělitelnost a samostatnost předmětu ochranné známky, tedy individualizovaných výrobků a služeb, pro které je ochranná známka zapsána. Takovéto odlišení rozsahu ochranné známky připouští sám zákon o ochranných známkách, a to i v rámci zaregistrované ochranné známky, když v žádném svém ustanovení nestanoví, že by jednotlivé dílčí předměty (ať už konkrétně k ochranné známce, či obecně k označení) nemohly mít zvláštní a nezávislý právní režim.

Stěžovatelka tak dle názoru Nejvyššího správního soudu zaměňuje obsah práv z ochranné známky a jejich rozsah (předmět těchto práv). Je jí třeba dát za pravdu, že ohledně zapsané ochranné známky nepochybně platí § 8, § 9, § 17 i § 20 zákona o ochranných známkách, hovořící mimo jiné o možnosti výhradního užívání ochranné známky a možnosti domáhat se, aby se ostatní zdrželi zde uvedeného chování. Toto však platí pouze pro zapsanou ochrannou známku, nikoli pro označení v rozsahu uvedeném v přihlášce ochranné známky, které v konkrétním případě bylo mnohem širší a mimo práv v současné době již chráněných ochrannou známkou (pro těstoviny a led na osvěžení) se dotýkalo i práv, která takto chráněna nejsou, neboť přihláška ochranné známky byla v této části zamítnuta. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že je třeba od sebe odlišovat práva z nezapsaného označení a práva vyplývající z vlastnictví ochranné známky k danému označení.

Jak zmiňuje i sama stěžovatelka, dle § 20 odst. 1 zákona o ochranných známkách vzniká přihlašovateli k datu podání přihlášky ochranné známky u žalovaného právo přednosti před každou osobou, která později podá přihlášku shodné nebo podobné ochranné známky pro shodné nebo podobné výrobky či služby. To znamená, že po podání přihlášky přihlašovateli vznikají určitá práva a podle § 15 odst. 4 téhož právního předpisu tato práva mohou být převedena na jiný subjekt. Na druhou stranu z toho ovšem také vyplývá, že při převodu zaregistrované ochranné známky k určitému výrobku či službě nejsou automaticky převáděna veškerá práva související s užíváním této ochranné známky ve vztahu k té části přihlášky ochranné známky, ve které byla přihláška žalovaným zamítnuta. Na projednávanou věc lze uvedenou obecnou právní úvahu aplikovat tak, že pokud stěžovatelka převedla pouze práva vztahující se k již

zaregistrované ochranné známce (tj. v rozsahu pro těstoviny a led na osvěžení) a ve smlouvě neoznačila žádný další předmět převodu, pak ze žádného ustanovení zákona o ochranných známkách nevyplývá, že práva související jak s podáním přihlášky k ostatním druhům výrobků, tak i s následně podanou žalobou v dané věci přešla též. Pokud by soud vyhověl žalobě a zrušil rozhodnutí žalovaného (a ochranná známka by byla následně zaregistrována i na ostatní druhy výrobků dle přihlášky), na věci by to nic nezměnilo v tom smyslu, že stěžovatelka by musela tyto zaregistrované známky převést novou smlouvou. Žaloba podaná k městskému soudu totiž směřuje proti rozhodnutí o částečném zamítnutí přihlášky ochranné známky a v meritorním konečném rozhodnutí městského soudu v projednávané věci bude jako aktivně legitimovaný účastník řízení označena stěžovatelka v případě zamítnutí žaloby i v případě zrušení rozhodnutí žalovaného. Výrok tohoto rozhodnutí však Nejvyššímu správnímu soudu v tomto řízení nepřísluší předjímat.

Lze tedy uzavřít, že městský soud by mohl návrhu stěžovatelky na změnu účastníka v řízení dle § 107a o. s. ř. vyhovět, jestliže by v řízení bylo bez jakýchkoli pochybností prokázáno, že práva k označení v rozsahu zamítnuté části přihlášky ochranné známky přešla na akciovou společnost K. V řízení se tak ovšem nestalo, stěžovatelka pouze předkládala svůj právní názor odlišný od stanoviska žalovaného. Za daného procesního stavu řízení, s přihlédnutím k obsahu smlouvy o převodu ochranné známky (který soudy dovodily z obsahu předložené postupní listiny ke smlouvě se vztahující a na ni výslovně odkazující) a ve světle výše uvedeného právního názoru vysloveného již dříve Nejvyšším správním soudem, nelze ve věci rozhodnout jinak než přisvědčit právnímu názoru městského soudu a žalovaného, že jediným aktivně legitimovaným subjektem k podání žaloby proti rozhodnutí žalovaného o částečném zamítnutí přihlášky ochranné známky *„Figarissimo"* je stěžovatelka jakožto přihlašovatel.

1389

Správní řízení: náležitosti rozhodnutí

k § 37 odst. 1 písm. b) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění*)
k § 76 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního
k § 47 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád)**)
k § 85a zákona ČNR č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění zákona č. 501/2004 Sb.

Rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení o zániku nároku na výplatu starobního důchodu podle § 37 odst. 1 písm. b) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, které v odůvodnění pouze odkáže na podklady okresní správy sociálního zabezpečení a příslušná zákonná ustanovení, aniž uvede jakoukoliv skutkovou a právní úvahu, včetně hodnocení důkazů, je nepřezkoumatelné ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2007, čj. 6 Ads 87/2006-36)

Věc: Ing. Karel H. proti České správě sociálního zabezpečení o starobní důchod, o kasační stížnosti žalované.

Žalovaná dne 3. 11. 2004 vydala rozhodnutí, v jehož výroku konstatovala, že výplata starobního důchodu za měsíce leden, únor a březen 2000 a za leden 2001 žalobci nená-

*) *S účinností od 1. 1. 2004 bylo ustanovení změněno zákonem č. 425/2003 Sb.*
**) *S účinností od 1. 1. 2006 nahrazen zákonem č. 500/2004 Sb. správní řád; srov. § 68 tohoto zákona.*

leží podle § 37 odst. 1 písm. b) zákona o důchodovém pojištění, protože byl za tyto měsíce povinen platit v souvislosti s výkonem samostatné výdělečné činnosti zálohy na pojistné z měsíčního vyměřovacího základu, které byly vyšší než dvojnásobek částky životního minima platné pro jednotlivce. Jako důkaz označila příslušná hlášení o nesplnění podmínky ustanovení § 37 odst. 1 písm. b) zákona o důchodovém pojištění Okresní správy sociálního zabezpečení v České Lípě. Dále pak poukázala na to, že žalobce podle § 14 odst. 5 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, nepožádal o snížení vyměřovacího základu pro rok 2001, proto nemohlo být o snížení vyměřovacího základu za leden 2001 rozhodnuto. Závěrem konstatovala, že se tímto rozhodnutím realizuje rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 8. 9. 2004 a že se předchozí rozhodnutí stěžovatelky z 18. 10. 2004 tímto rozhodnutím ruší.

Tomuto rozhodnutí předcházela mj. tři v podstatě shodná rozhodnutí žalované (ze dne 21. 5. 2003, 7. 10. 2004 a 18. 10. 2004), jež se lišila víceméně pouze ve specifikaci rozsudku krajského soudu, jenž byl tím kterým rozhodnutím žalované realizován.

Proti rozhodnutí žalované ze dne 3. 11. 2004 se žalobce bránil žalobou. Žalovaná podle něj porušila zejména ustanovení § 78 odst. 5 s. ř. s., podle kterého je správní orgán vázán právním názorem, který vyslovil soud ve zrušujícím rozsudku nebo rozsudku vyslovujícím nicotnost správního rozhodnutí. Napadené rozhodnutí se svým odůvodněním v podstatě shoduje s předchozími rozhodnutími žalované, zvláště pak rozhodnutím ze dne 12. 8. 2002, které bylo zrušeno rozsudkem krajského soudu dne 24. 2. 2003, a oproti nim neuvádí žádné jiné skutečnosti. Žalovaná se tak v odůvodnění nikterak nevypořádala s právními závěry vyslovenými v citovaném rozsudku, a rozhodnutí tudíž postrádá zákonné náležitosti.

Krajský soud v Ústí nad Labem, pobočka Liberec, napadené rozhodnutí dne 30. 3. 2006 zrušil. Odůvodnění napadeného rozhodnutí je podle soudu zkratkovité s poukazy na jiná rozhodnutí bez bližšího odůvodnění a rozboru, a nemůže tudíž dávat odpověď na otázku, jakými skutkovými a právními důvody byl správní orgán veden. Odůvodnění sice obsahuje poukaz na ustanovení § 37 zákona o důchodovém pojištění a § 14 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, nicméně podle krajského soudu jinak připomíná sérii odkazů na obsah správního spisu, který však žalobce neměl k dispozici. Z obsahu napadeného rozhodnutí proto nelze spolehlivě zjistit, jak žalovaná dospěla k závěru obsaženému ve výroku. Krajský soud proto konstatoval, že jde o rozhodnutí nepřezkoumatelné ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Současně žalované uložil, aby v dalším řízení umožnila žalobci uplatnění důkazů a stanovisek k podkladům pro rozhodnutí a tento postup řádně zaprotokolovala, a teprve poté rozhodla, přičemž její rozhodnutí, včetně odůvodnění, bude odpovídat zákonným náležitostem stanoveným v § 68 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád"), který představuje obdobu ustanovení § 47 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (dále jen „správní řád z roku 1967").

Žalovaná (stěžovatelka) napadla tento rozsudek kasační stížností. Při vydání rozhodnutí vycházela z dokladů dodatečně předložených Okresní správou sociálního zabezpečení v České Lípě. Veškeré tyto podklady, respektive jejich obsah, z nichž při svém rozhodování vycházela, jsou citovány v odůvodnění rozhodnutí. Nesouhlasí proto s tím, že by její rozhodnutí bylo nedostatečně odůvodněno. Vedle toho pak žalovaná zásadně nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že by žalobci měla v novém řízení umožnit seznámit se s podklady pro rozhodnutí a předložit důkazy, popř. je označit, neboť podle ustanovení § 85a zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení se v řízení ve věcech důchodového pojištění nepoužije ustanovení správního řádu o vyjádření účastníků k podkladům rozhodnutí. S ohledem na toto ustanovení tedy stěžovatelka není povinna umožnit žalobci v dalším řízení uplatnit důkazy a svá stanoviska k podkladům pro rozhodnutí s tím, že tento postup bude řádně zaproto-

kolován, jak bylo uloženo krajským soudem. S ohledem na to stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Nejvyšší správní soud předem svých úvah vyzdvihuje, že základem rozhodnutí krajského soudu bylo konstatování nepřezkoumatelnosti rozhodnutí stěžovatelky pro absenci zákonných náležitostí ve smyslu § 47 správního řádu z roku 1967, resp. § 68 správního řádu. Nepřezkoumatelností se přitom podle konstantní judikatury správních soudů a podle doktríny chápe taková vada správního rozhodnutí, která je charakterizována jako nesrozumitelnost nebo nedostatek důvodů. V případě rozhodnutí stěžovatelky byla přitom krajským soudem vytknuta vada spočívající v nedostatku důvodů, neboť jak krajský soud konstatoval, odůvodnění napadeného rozhodnutí je zkratkovité s poukazy na jiná rozhodnutí bez bližšího odůvodnění a rozboru, a nemůže tudíž dávat odpověď na otázku, jakými skutkovými a právními důvody byl správní orgán veden. Odůvodnění sice obsahuje poukaz na ustanovení § 37 zákona o důchodovém pojištění a § 14 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, nicméně jinak odůvodnění připomíná sérii odkazů na obsah správního spisu. Z obsahu napadeného rozhodnutí proto nelze spolehlivě zjistit, proč stěžovatelka dospěla k závěru obsaženému ve výroku.

S tímto hodnocením se Nejvyšší správní soud ztotožňuje. Nic na tom nemění ani poukaz stěžovatelky ve vyjádření k žalobě, že její rozhodnutí v posuzovaném případě *„se vymyká běžné praxi jí vydávaných rozhodnutí“* a vysoce překračovalo standard odůvodňování. Nejvyšší správní soud může v této souvislosti pouze podotknout, že standard odůvodňování rozhodnutí stěžovatelky je mu z vlastní činnosti velmi dobře znám, přičemž i stěžovatelka patrně tuší, že by bylo možné vznášet proti tomuto standardu značné výhrady, pokud jde o úplnost a přesvědčivost odůvodnění. V případě posuzovaného rozhodnutí pak onen „výmyk běžné praxi“ snad možno spatřovat pouze v kvantitě odůvodnění (místo běžné jedné věty několik odstavců), pohříchu však ne již v kvalitě. Zatímco totiž v případě jiných rozhodnutí vydávaných stěžovatelkou Nejvyšší správní soud zpravidla může pamětliv zásady definované v rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 25. 6. 1996, čj. 6 A 825/95-7 (*„Soud může jako překlenutelnou procesní chybu posoudit to, když i přes nedostatečné odůvodnění písemného vyhotovení rozhodnutí jsou skutkové údaje, z nichž správní orgán vycházel, obsahem správního spisu, a skutkové a právní úvahy správního orgánu, které vedly k vydání rozhodnutí, jsou ze spisu alespoň v základních rysech bez pochyb rekonstruovatelné.“*), a vědom si toho, že účelem soudního přezkumu správních rozhodnutí není lpění na formální dokonalosti správních rozhodnutí, ale účinná ochrana veřejných subjektivních práv adresátů veřejné správy, poněkud slevit z nároků na dodržení jinak zcela oprávněných požadavků § 47 správního řádu z roku 1967 (resp. jeho obdoby ve správním řádu) s vědomím toho, že ve správním spisu nalezl dostatečnou oporu pro úvahu, že je rozhodnutí stěžovatelky po právní i skutkové stránce v souladu se zákonem, v předkládaném rozhodnutí tak učinit nemůže ani při nejlepší vůli. Plně se tu totiž naplňuje druhá premisa již citovaného rozsudku Vrchního soudu v Praze, a to, že *„za situace, kdy spis neobsahuje nic, z čeho by bylo možno usoudit na to, z jakých podkladů správní orgán vycházel (§ 3 odst. 4, § 32 odst. 1, § 46 správní řád) a jakými skutkovými a právními úvahami se řídil, nezbývá soudu, než bez dalšího napadené rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost bez nařízení jednání (§ 250f o. s. ř.) zrušit“*.

Jak již bylo výše konstatováno, napadené rozhodnutí stěžovatelky, jakož i rozhodnutí jemu předcházející, pouze opakují stále totéž ve formě odkazů na další podklady a jiná rozhodnutí, přičemž v závěru vždy dodávají doušku o tom, že realizují nějaké soudní rozhodnutí. Přitom ze samotného odůvodnění, natož pak ze správního spisu, v němž není ani

jedno ze zmiňovaných soudních rozhodnutí založeno, nelze ani náznakem vytušit, co bylo předmětem těchto rozhodnutí, jakou právní úvahu v nich příslušný krajský soud nastolil, a k čemu stěžovatelku zavázal. Pouze z letmé zmínky stěžovatelky ve vyjádření k žalobě by se dalo usuzovat na to, že předmětem výhrad krajského soudu ve všech předchozích rozhodnutích bylo patrně právní posouzení věci. Ovšem z tzv. realizačních rozhodnutí stěžovatelky nelze vůbec zjistit, zda a do jaké míry se vypořádala s právním názorem krajského soudu, kterým byla, jak správně žalobce poukazoval, zavázána. Snad pouze ze skutečnosti, že se žalobce neustále proti těmto rozhodnutím brání žalobami, lze usuzovat na to, že stěžovatelka právní závěry krajského soudu patrně nerespektuje.

V této souvislosti Nejvyšší správní soud musí, jakkoliv *obiter dictum*, poznamenat, že soudní kontrola zákonnosti správních aktů neslouží k tomu, aby soudy se správními orgány hrály jistou obdobu ping-pongu, jehož cílem je zjistit, kdo déle vydrží přesvědčovat druhého o správnosti svého postupu. Takovou parodii na správní soudnictví Nejvyšší správní soud nehodlá tolerovat, protože v konečném důsledku se nejcitelněji dotýká toho, komu by mělo poskytovat především ochranu, tedy adresátu veřejné správy. Stěžovatelka by učinila lépe, kdyby vydala ve věci žalobce konečně řádné správní rozhodnutí, v němž se bude řídit do důsledku tím, k čemu ji krajský soud v předcházejících rozhodnutích zavázal, spíše než aby věnovala čas tvorbě pochvalných tiskových zpráv o tom, jak nízké procento svých rozhodnutí neustojí před správními soudy.

V kontextu výše uvedeného a při vědomí toho, že hlavním důvodem, pro který bylo rozhodnutí stěžovatelky zrušeno, byla nepřezkoumatelnost rozhodnutí, pak působí jako marginálie stěžejní námitka stěžovatelky, že ji krajský soud „nesprávně" zavázal k tomu, aby v dalším řízení umožnila žalobci uplatnění důkazů a stanovisek k podkladům pro rozhodnutí a tento postup řádně zaprotokolovala, neboť podle ustanovení § 85a zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení se v řízení ve věcech důchodového pojištění nepoužije ustanovení správního řádu o vyjádření účastníků k podkladům rozhodnutí. Nejvyšší správní soud poukazuje na to, že podle § 75 odst. 1 s. ř. s. soud při přezkoumání správního rozhodnutí vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. V době, kdy stěžovatelka vydávala své rozhodnutí, které později krajský soud zrušil, ustanovení § 85a zákon o organizaci a provádění sociálního zabezpečení neobsahoval - jak stěžovatelka sama ostatně konstatuje, zmíněné ustanovení se stalo součástí citovaného předpisu až dnem 1. 1. 2006. Předtím zákon o organizaci a provádění sociálního zabezpečení žádné podobné ustanovení v hlavě druhé (*„Řízení ve věcech důchodového pojištění"*) neměl, bylo proto plně použitelné ustanovení § 33 správního řádu z roku 1967. Pokud stěžovatelka podle zmíněného ustanovení nepostupovala, zatížila své řízení vadou, kterou jí krajský soud po právu vytkl. Je pak vcelku logické, že krajský soud zavázal stěžovatelku k tomu, aby tuto vadu řízení odstranila a napravila. Dovolávat se v této situaci toho, že v mezidobí změněný procesní předpis vytvořil stěžovatelce *beneficium* v podobě toho, že nemusí ve své rozhodovací činnosti v jisté části řízení dostát obecným procesním nárokům správního řádu, je zcela irelevantní. Jak Nejvyšší správní soud konstatoval již např. ve svém rozsudku z 20. 6. 2007, čj. 6 Azs 142/2006-58 (viz www.nssoud.cz), smysl vyloučení některých procesních povinností správních orgánů podle správního řádu zvláštními předpisy tkví ve zjednodušení a zefektivnění výkonu veřejné správy tam, kde by bylo dodržování obvyklých procesních standardů na újmu plynulosti a rychlosti řízení, přičemž tato výluka se příliš práv adresáta veřejné správy nedotkne. Nad rámec odůvodnění vznáší Nejvyšší správní soud pochybnost, zda výluka § 36 odst. 3 správního řádu zaručuje poživateli důchodu korektní proces před správním orgánem, jenž v posledních letech prosazuje ve veřejně dostupných materiálech tzv. „klientský přístup". Ovšem žádná z podobných výluk použitelnosti částí procesních předpisů nikdy není konstruována, právě pro svůj cha-

rakter *beneficia* ve prospěch správního úřadu a v neprospěch účastníka správního řízení, tak, že by znamenala zákaz takové ustanovení použít. I když tak správní orgány s oblibou činí, není tu namístě poukaz na zásadu vázanosti veřejné správy zákonem, jak ji stanoví čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky – tato zásada je stanovena k ochraně práv jednotlivce, není a nemůže se nikdy stát legitimací, jak se vyhnout praktickému garantování spravedlivého a řádného procesu. Stručně a krátce – existence ustanovení § 85a zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení dává stěžovatelce pouze a jenom právo nepostupovat tak, jak by jinak postupovat musela. Rozhodně jí však nezakazuje, aby vyloučené ustanovení na řízení aplikovala. A měla by tak učinit tím spíše, že právem vytýkanou vadu řízení nemůže odstranit v novém řízení jinak.

1390

Důchodové pojištění: signifikace multiplikace při aplikaci legální regulace administrativní jurisdikcí

k § 36 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění zákona č. 116/2001 Sb.

Aby bylo dostáno elementárním principům aritmetického paradigmatu, musí být příslušné nositelce důchodového pojištění krajským soudem optikou příslušného ustanovení jednoduchého práva též naznačeno, jakými numerickými modalitami má být dospěno k předmětnému resultátu na multiplikačním půdorysu (*in concreto*: 12 x 90 = 1081).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2005, čj. 1 Ads 20/2003-24)

Věc: Hana Č. proti České správě sociálního zabezpečení o starobní důchod, o kasační stížnosti žalované.

Žalovaná svým rozhodnutím podle § 31 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, přiznala žalobkyni od 16. 12. 2002 starobní důchod ve výši 5446 Kč měsíčně. Žalobkyně proti tomuto rozhodnutí podala žalobu, kterou projednal Krajský soud v Brně. Ten napadené rozhodnutí žalované zrušil pro vady řízení a věc žalované vrátil k dalšímu řízení. Vzal – shodně s žalovanou – za prokázané, že žalobkyni do dosažení věku pro nárok na starobní důchod ve smyslu § 29 zákona o důchodovém pojištění chybí 1081 dní. Podle názoru krajského soudu však žalovaná nesprávně snížila procentní výměru za tyto chybějící dny o 11,7 %, a přitom ji měla snížit jen o 10,8 %.

Žalovaná (stěžovatelka) proti rozsudku krajského soudu podala včas kasační stížnost. Namítla, že podle § 36 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění se výše procentní výměry starobního důchodu, na který vznikl nárok podle § 31, stanoví podle § 34 odst. 1 s tím, že tato výše se snižuje o 0,9 % výpočtového základu za každých i započatých 90 kalendářních dnů z doby ode dne, od kterého se přiznává starobní důchod, do dosažení důchodového věku. Podle výpočtu krajského soudu měla být procentní výměra žalobkyně snížena pouze o 10,8 % výpočtového základu, patrně tedy 12 devadesátidenních období. To však činí pouze 1080 dnů. Žalobkyni ale z doby ode dne, od kterého jí byl přiznán starobní důchod, tj. od 16. 12. 2002, do dosažení důchodového věku, tj. do 1. 12. 2005, chybí 1081 kalendářních dnů. Jedním dnem tedy bylo započato další třináctě devadesátidenní období. Procentní výměru proto stěžovatelka správně snížila o 13 x 0,9 %, tj. o 11, 7 %, a rozsudek krajského soudu proto není správný.

Žalobkyně se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

Z dávkového spisu vyplynulo, že žalobkyně dne 16. 9. 2002 podala žádost o přiznání starobního důchodu podle § 31 zákona o důchodovém pojištění; tento důchod jí byl přiznán ode dne 16. 12. 2002 ve výši 5446 Kč měsíčně. Výše základní výměry činila 1310 Kč a výše procentní výměry 4136 Kč. Výpočtový základ činil 10 134 Kč a byl vypočten z osobního vyměřovacího základu za roky 1986 – 2001 ve výši 18 040 Kč. Procentní výměra ke dni vzniku nároku na důchod za 35 roků pojištění činila 52,50 % výpočtového základu. Tato procentní výměra však byla snížena za 1081 dnů z doby od přiznání důchodu do dosažení důchodového věku, tj. z doby od 16. 12. 2002 do 1. 12. 2005, o 11,7 % výpočtového základu.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že rozsudek krajského soudu je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]; proto jej zrušil.

Z odůvodnění:

Krajský soud vzal za prokázané, že žalobkyni do dosažení věku pro nárok na starobní důchod ve smyslu § 29 zákona o důchodovém pojištění chybí 1081 dní. Neztotožnil se ale s výpočtem stěžovatelky, tj. se snížením procentní výměry o 11,7 % výpočtového základu; v rozhodnutí uvedl, že podle jeho výpočtu měla stěžovatelka procentní výměru snížit jen o 10,8 % výpočtového základu. Rozsudek krajského soudu krom tohoto tvrzení však žádný podrobnější výpočet neobsahuje. Lze se tedy jen dohadovat o tom, jaké úvahy krajský soud k jeho závěru dovedly.

Stěžovatelka v kasační stížnosti naznačuje možné vysvětlení, že totiž krajský soud počítal s dvanácti (celými) devadesátidenními obdobími a tak se dostal ke svému výsledku, tj. snížení procentní výměry pouze o 10,8 % výpočtového základu, a nikoli o 11,7 %. Tento výpočet by ale znamenal, že žalobkyni by z doby od přiznání důchodu do dosažení důchodového věku chybělo jen 1080 dnů. Stěžovatelka zde pak oprávněně poukazuje na skutečnost, že žalobkyni chybí o jeden den více. Potom by ale rozhodnutí krajského soudu trpělo vnitřním rozporem, neboť skutečnost, že žalobkyni z doby od přiznání důchodu do dosažení důchodového věku chybí 1081 dnů, krajský soud nezpochybňoval; naopak ji vzal za prokázanou. Z naznačených úvah je patrné, že stížností napadený rozsudek nemůže obstát.

Vlastní důvody rozhodnutí nejsou seznatelné; krajský soud sice stěžovatelku zavázal k tomu, aby provedla znovu výpočet výše starobního důchodu, ale stanovil pouze výsledek, jehož je třeba se výpočtem dobrat, aniž naznačil, jakou interpretací dotčených právních ustanovení lze dospět k požadovanému výsledku (nebo aniž naznačil matematický postup, jímž lze dospět k výsledku 12 x 90 = = 1081). Pokusila-li se pak stěžovatelka v kasační stížnosti takový výpočet provést, skončila na tom, že při respektování ostatních soudem nezpochybňovaných údajů to nebude možné.

Je přirozeným požadavkem na soudní rozhodnutí, aby právní důvody byly zřetelně, dostatečně a srozumitelně – třebas i stručně – vyloženy. Krajský soud svým rozhodnutím takovému požadavku nevyhověl; jeho rozhodnutí v klíčové části trpí nedostatkem důvodů, a je v důsledku toho nepřezkoumatelné. Proto Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil, a to pro nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. a § 110 odst. 2 s. ř. s.].

V dalším řízení krajský soud, setrvá-li na svém původním stanovisku, srozumitelně a úplně vysvětlí, jak je třeba výpočet procentní výměry starobního důchodu žalobkyně provést.

1391

Veřejné zdravotní pojištění: církve a jejich duchovní jako plátci pojistného

k § 5 písm. a) zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění účinném pro pojistné období 1999 až 2002 (v textu též „zákon o veřejném zdravotním pojištění")

Pojistné na zdravotní pojištění jsou ve smyslu § 5 písm. a) zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, v postavení pojištěnce jako zaměstnance účastného nemocenského pojištění a zaměstnavatele povinni platit duchovní církví (náboženských společností) a tyto církve (náboženské společnosti), pokud jde mezi nimi o vztah, jenž církev vůči státu v oblasti práva sociálního zabezpečení (včetně zdravotního pojištění) označí za zaměstnanecký a ve kterém se bude z hlediska veřejného práva chovat jako zaměstnavatel.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 6. 2006, čj. 6 Ads 33/2005-52)

Věc: Mgr. Zdeněk D. proti Všeobecné zdravotní pojišťovně ČR o pojistné na veřejném zdravotním pojištění a o penále, o kasační stížnosti žalobce.

Okresní pojišťovna Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky hlavního města Prahy platebními výměry ze dne 21. 11. 2002 uložila žalobci povinnost zaplatit dlužné pojistné na veřejném zdravotním pojištění a penále za období od 16. 2. 1999 do 21. 10. 2002. Pojišťovna vyšla ze zjištění, že žalobce jako osoba bez zdanitelných příjmů nehradil v tomto období v zákonem stanoveném termínu pojistné na zdravotní pojištění. Žalobce ovšem v rámci správního řízení před vydáním platebních výměrů ve svém vyjádření ze dne 4. 11. 2002 uvedl, že je od roku 1993 ve službách Církve československé husitské a jeho služební poměr duchovního dosud nezanikl. Nebyl podle jeho názoru rozvázán ani dohodou stran, ani jednostranným právním úkonem. Vyzval rovněž Okresní pojišťovnu VZP, aby předložila doklad, na základě kterého dospěla k závěru, že služební poměr žalobce k církvi zanikl, a zdůvodnila, proč je veden jako osoba bez zdanitelných příjmů. Na podporu svého tvrzení rovněž žalobce uvedl, že není ani v evidenci uchazečů o zaměstnání, a doložil potvrzení úřadu práce, že nemůže být zařazen do evidence, jelikož jeho pracovněprávní vztah stále trvá. Okresní pojišťovna VZP námitky žalobce neshledala důvodnými a platební výměry vydala.

Žalobce v odvolání uvedl, že Církev československá husitská sice oznámila žalované ukončení služebního poměru žalobce ke dni 23. 6. 1993, avšak žalobce již v roce 1997 Okresní pojišťovnu VZP upozornil na neplatný postup plzeňské diecéze Církve československé husitské s tím, že diecéze není podle vnitřních předpisů církve oprávněna rozvázat služební poměr s duchovním. Neoprávněnost postupu církve ve věci rozvázání služebního poměru dokládal žalobce pravomocným rozsudkem Obvodního soudu pro Prahu 6 ze dne 26. 2. 1999, který k odvolání připojil. Tímto rozsudkem Obvodní soud pro Prahu 6 přiznal žalobci proti Církvi československé husitské náhradu škody spočívající v ušlé mzdě za období od 20. 7. 1993 do 30. 4. 1995. Žalobce se přitom v řízení předcházejícím rozsudku domáhal společně se svou manželkou (rovněž duchovní Církve československé husitské) vedle náhrady mzdy i určení, že rozvázání služebního poměru duchovního bylo neplatné. Obvodní soud pro Prahu 6 však řízení v části týkající se určení neplatnosti rozvázání služebního poměru duchovního zastavil s odůvodněním, že by tím nepřípustně zasáhl do vnitřní autonomie církve garantované v čl. 16 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. I když odmítl jako nepříslušný rozhodnout ve věci neplatnosti zrušení služebního poměru žalobce k církvi (a odkázal přitom i na nález Ústavního soudu

sp. zn. I. ÚS 211/96 ze dne 26. 3. 1997), konstatoval, že se otázkou protiprávnosti postupu církve musí zabývat jako otázkou prejudiciální, neboť na jejím posouzení závisí posouzení otázky případné odpovědnosti za škodu. Soud vzal přitom za prokázané, že služební poměr s žalobcem a jeho manželkou rozvázala Diecézní rada Církve československé husitské v Plzni. Podle Organizačního řádu Církve československé husitské však služební poměr duchovního může rozvázat propuštěním ze služeb toliko Ústřední rada Církve československé husitské, a to buď na základě návrhu příslušné diecézní rady (vždy však po slyšení duchovního), nebo na základě rozhodnutí kárného výboru. V případě žalobce tak nebyl dodržen postup stanovený vnitřními předpisy církve, služební poměr ukončil k tomu nepříslušný orgán. Soud pak z toho vyvodil neplatnost takového rozvázání. Na základě tohoto zjištění pak Obvodní soud pro Prahu 6 dospěl ve svém rozsudku ze dne 26. 2. 1999 k závěru, že Církev československá husitská porušila svou právní povinnost, a ve smyslu § 420 občanského zákoníku tak odpovídá za škodu, kterou tímto porušením způsobila.

Rozhodčí orgán Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky rozhodnutím ze dne 9. 7. 2003 odvolání žalobce proti rozhodnutím vydaným v I. stupni zamítl. Dospěl k závěru, že podle § 2 odst. 1 písm. a) zákona o veřejném zdravotním pojištění jsou zdravotně pojištěny osoby, které mají trvalý pobyt na území ČR. Tyto osoby jsou podle § 4 stejného zákona povinny platit pojistné buď jako zaměstnanci, osoby samostatně výdělečně činné, nebo osoby bez zdanitelných příjmů. Osobou bez zdanitelných příjmů je pak pojištěnec, který nemá příjmy ze zaměstnání ani ze samostatné výdělečné činnosti a není za něj plátcem pojistného stát. Diecézní rada plzeňské diecéze Církve československé husitské hromadným oznámením zaměstnavatele za červen 1993 ze dne 29. 6. 1993 oznámila žalované ukončení zaměstnání žalobce. Vzhledem k tomu, že žalobce pojišťovně neoznámil zahájení samostatné výdělečné činnosti či skutečnost, která by svědčila pro vznik nároku na zařazení do kategorie pojištěnců, za něž platí pojistné stát, byl zařazen ke dni 24. 6. 1993 do kategorie osob bez zdanitelných příjmů (tehdy podle zákona č. 550/1991 Sb., o všeobecném zdravotním pojištění).

Za zaměstnance se pro účely zdravotního pojištění přitom považují osoby v pracovním poměru, pokud jsou účastny nemocenského pojištění podle předpisů o nemocenském pojištění. Vedle toho se podle § 5 písm. a) zákona o veřejném zdravotním pojištění [do 31. 3. 1997 podle § 6a písm. a) zákona č. 550/1991 Sb.] pro účely zdravotního pojištění za zaměstnance v pracovním poměru považují i osoby ve služebním poměru. Podle § 7 a § 8 zákona č. 54/1956 Sb., o nemocenském pojištění zaměstnanců, ve znění pozdějších předpisů, pojištění vzniká dnem vstupu do zaměstnání a zaniká dnem skončení zaměstnání, které zakládá pojištění podle tohoto zákona.

Rozhodčí orgán Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky vzal za prokázané, že z existujících pravomocných soudních rozhodnutí (nález ÚS sp. zn. I. ÚS 211/1996 ze dne 26. 3. 1997 a rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 6 ze dne 26. 2. 1999, čj. 14 C 154/1995-92) jednoznačně nevyplývá, že žalobce byl neoprávněně propuštěn ze služeb církve, čili že s ním byl služební poměr rozvázán neoprávněně a že tento poměr dosud trvá. Vzhledem k tomu, že žalobce do dne rozhodování o odvolání Všeobecné zdravotní pojišťovně České republiky nepředložil žádné pravomocné rozhodnutí příslušného orgánu, jehož obsahem by bylo určení platnosti či neplatnosti rozvázání služebního poměru duchovního, pak Rozhodčí orgán Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky konstatoval, že byl žalobce oprávněně veden od 24. 6. 1993 v registru pojištěnců jako osoba bez zdanitelných příjmů.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 30. 12. 2004 žalobu proti tomuto rozhodnutí zamítl. Ve svém právním hodnocení se ztotožnil se závěry žalované a vzal za prokázané, že služební poměr žalobce byl ukončen ke dni 23. 6. 1993, protože nebyl předložen jiný doklad, který by svědčil o opaku. Z této skutečnosti je podle soudu třeba vycházet, tzn.

že v případě žalobce šlo po tomto datu o osobu bez zdanitelných příjmů.

Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností. Považoval za nesprávný právní závěr ohledně povahy prejudiciální otázky, kterou mělo být trvání či netrvání pracovního poměru stěžovatele k jeho zaměstnavateli (stěžovatel byl duchovním Církve československé husitské), a napadal skutečnost, že se soud ve svém rozhodnutí ztotožnil s právním hodnocením žalované. Stěžovatel v kasační stížnosti uvedl, že Městský soud v Praze v napadeném rozhodnutí konstatoval, že správní úřad je vázán rozhodnutím o prejudiciální otázce tehdy, pokud o ní již rozhodl příslušný orgán. Přitom Městský soud v Praze dovodil, že žádné takové rozhodnutí prozatím vydáno nebylo, a je tudíž třeba vzít prozatím za prokázané, že byl se stěžovatelem rozvázán poměr duchovního ke dni 23. 6. 1993, jak zjistila žalovaná. Platební výměry vydané žalovanou jsou proto podle Městského soudu v Praze vydány na základě správně zjištěných skutečností a v souladu se zákonem. S tímto právním závěrem Městského soudu v Praze stěžovatel nesouhlasí. Svůj nesouhlas žalobce v kasační stížnosti odůvodnil tím, že Městský soud v Praze nevzal v úvahu usnesení Nejvyššího soudu České republiky ze dne 30. 11. 2004, čj. 20 Cdo 1487/2003, jímž bylo zrušeno usnesení Městského soudu v Praze ze dne 3. 2. 2003, čj. 58 Cdo 403/2002-25, a usnesení Obvodního soudu pro Prahu 6 ze dne 31. 7. 2002, čj. 4 C 253/2001-14.

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

Z odůvodnění:

Stěžovatel namítá nezákonnost napadeného rozsudku z toho důvodu, že soud podle jeho názoru chybně posoudil způsob, jakým se žalovaná vyrovnala s prejudiciální otázkou, jež vyvstala ve správním řízení. Při posouzení oprávněnosti stěžovatelovy námitky považoval za nutné Nejvyšší správní soud v první řadě třeba posoudit, zda žalovaná, a potažmo soud, prejudiciální otázku správně identifikovaly. To znamená, je-li skutečnost, zda k datu rozhodování Rozhodčího orgánu Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky o odvolání stěžovatele proti platebním výměrům Okresní pojišťovny VZP byl či nebyl stěžovatel stále ve služebním poměru k církvi, otázkou, na jejímž posouzení závisí rozhodnutí o meritu věci.

Ustanovení § 4 zákona o veřejném zdravotním pojištění vymezuje jako plátce pojistného pojištěnce uvedené v § 5 téhož zákona, zaměstnavatele a stát. Zmíněné ustanovení § 5 stanoví, že pojištěnec je plátcem pojistného, pokud:

a) je zaměstnancem v pracovním poměru účastným nemocenského pojištění, přičemž pro účely zákona o veřejném zdravotním pojištění dále vymezuje, jaké okruhy osob rovněž za zaměstnance považuje, aniž tyto osoby vykonávají závislou práci v pracovním poměru,

b) je osobou samostatně výdělečně činnou,

c) má na území České republiky trvalý pobyt, avšak není uveden pod předchozími písmeny a není za něj plátcem pojistného stát,

pokud uvedené skutečnosti trvají po celý kalendářní měsíc.

Způsob placení a výše pojistného jsou přitom závislé na tom, do jaké z těchto kategorií pojištěnců - plátců konkrétní osoba spadá. V případě stěžovatele nebylo nikdy sporu o tom, že osobou ve smyslu písm. b) citovaného ustanovení nebyl - nikdy samostatnou výdělečnou činnost, jak ji definuje právě ustanovení § 5 písm. b) zákona o veřejném zdravotním pojištění, nevykonával. Proto se žalovaná musela věnovat pouze určení, zda stěžovatele zařadit do skupiny pojištěnců - plátců definované sub a) nebo c). Kritériem pro zařazení do skupiny definované sub a) je potom skutečnost, že jde o zaměstnance v pracovním poměru, který zakládá účast na nemocenském pojištění, či výkon činnosti, která zakládá podle ustanovení § 5 písm. a) věty druhé fikci *„zaměstnance"* ve smyslu zákona o veřejném zdravotním pojištění. Jak vyplývá ze správního spisu, žalovaná vztah stěžovatele k Církvi československé husitské za vztah ve smyslu § 5 písm. a) zákona o veřej-

ném zdravotním pojištění považovala. Tento závěr o povaze vztahu duchovního k Církvi československé husitské sdílí i Nejvyšší správní soud, jakkoliv *obiter dictum* musí vyslovit jisté pochybnosti nad odůvodněním, jaké Všeobecná zdravotní pojišťovna České republiky pro svou kvalifikaci používá. K tomu ho vedou především obavy o možné posuzování vztahů duchovních k církvím a náboženským společnostem pro oblast práva sociálního zabezpečení obecně.

Žalovaná ve vyjádření k žalobě stěžovatele poněkud nejednoznačně odkazuje na bod 2., tedy na jednu z fikcí *„zaměstnance"* (osoba ve služebním poměru). Má-li tento odkaz znamenat, že žalovaná byla případně ochotna považovat vztah stěžovatele k Církvi československé husitské za vztah služebního poměru, Nejvyšší správní soud se s touto právní kvalifikací neztotožňuje. Pojem *„služební poměr"* použitý v citovaném ustanovení zákona o veřejném zdravotním pojištění je podle Nejvyššího správního soudu třeba v souladu s principem jednoty právního řádu vykládat jako pojem označující tytéž vztahy, jaké jakožto služební poměr upravují zvláštní právní předpisy. Zde jde především např. o zákon č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 154/1994 Sb., o Bezpečnostní informační službě, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů, a jiné. *„Služební poměr"* duchovního k církvi služebním poměrem ve smyslu těchto předpisů, a tedy ani ve smyslu zákona o veřejném zdravotním pojištění, není, byť je z hlediska jazykového označen třebas i vnitřními předpisy církve shodně.

Nejvyšší správní soud nezastírá, že je ovšem z hlediska gramatického výkladu rovněž poněkud problematické podřadit vztah duchovních k církvím obecně a především vztah duchovních k Církvi československé husitské ve smyslu ustanovení § 5 písm. a) věty první zákona o veřejném zdravotním pojištění pod zaměstnání v pracovním poměru, tedy, opět nahlíženo prismatem postulátu vnitřní jednoty právního řádu, chápat tento vztah jako vztah pracovního poměru ve smyslu ustanovení § 27 a násl. zákona č. 65/1965 Sb., zákoníku práce, ve znění pozdějších předpisů*) – ten má totiž zmíněný § 5 písm. a) věty první zákona o veřejném zdravotním pojištění primárně na mysli. Je totiž skutečností, že nikoliv všechny církve a náboženské společnosti, využívajíce vnitřní autonomie garantované jim ustanovením čl. 16 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, formálně právně staví svůj vztah k duchovním na základ pracovněprávního vztahu ve smyslu zákoníku práce, neboť soubor práv a povinností vyplývající z takto zakládaných právních vztahů neodpovídá, ba byl by mnohdy v přímém rozporu s pojetím vztahu duchovního a církve, jak ho pojímají samy církve ve svém právu. Tak je tomu i v případě Církve československé husitské, která ve svém Řádu duchovenské služby, jak vyplynulo z již citovaného rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 6 ze dne 26. 2. 1999, chápe služební poměr duchovního jako zvláštní právní vztah, který není pracovním poměrem, a zejména pro otázky jeho vzniku, změn a zániku působnost obecných pracovněprávních předpisů vylučuje. V tomto ohledu (tedy co do posuzování soukromoprávního charakteru vztahu duchovního a církve) je tedy možné se s právními závěry Obvodního soudu pro Prahu 6 ztotožnit. *Stricto sensu* vztah duchovního Církve československé husitské k církvi pracovním poměrem, a tedy zaměstnaneckým vztahem ve smyslu ustanovení § 5 písm. a) první věty zákona o veřejném zdravotním pojištění, není.

Na druhé straně je však třeba vzít v úvahu, že přinejmenším církve a náboženské společnosti, které získaly zvláštní oprávnění ve smyslu ustanovení § 7 odst. 1 písm. c) zákona č. 3/2002 Sb., o církvích a náboženských společnostech, tedy oprávnění být financovány podle zvláštního právního předpisu o finančním zabezpečení církví a náboženských společností, vystupují ve vztazích veřejného práva (zejména ve vztazích upravených právem finančním či právem sociálního zabezpečení) vůči duchovním na straně jedné a vůči

*) *S účinností od 1. 1. 2007 zrušen zákonem č. 262/2006 Sb., zákoníkem práce.*

státu na straně druhé jako zaměstnavatelé. Tato skutečnost nalezla svůj výraz například v dikci zákona č. 218/1949 Sb., o hospodářském zabezpečení církví a náboženských společností státem. Podle jeho ustanovení § 1 odst. 1 totiž stát poskytuje církvím a náboženským společnostem úhradu osobních požitků duchovních, působících jako zaměstnanci církví a náboženských společností v duchovní správě, v církevní administrativě nebo v ústavech pro výchovu duchovních, jestliže o to církev nebo náboženská společnost požádá. Z rozpisu položek rozpočtových kapitol Ministerstva kultury v jednotlivých letech potom vyplývá, že v rámci poskytování hospodářského zabezpečení církvím a náboženským společnostem stát poskytuje duchovním nejen plat, ale církvím rovněž poskytuje příspěvek na úhrady pojistného na zdravotní pojištění a pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, a v praxi církve jako zaměstnavatelé vůči orgánům daňové správy a orgánům sociálního zabezpečení a zdravotního pojištění jako zaměstnavatelé vystupují.

Konečně by podle názoru Nejvyššího správního soudu odporovalo bezpodmínečnému respektování již zmíněné vnitřní autonomie církví a náboženských společností, diskriminoval-li by je stát v míře poskytování hospodářského zabezpečení pouze proto, že svůj vztah k duchovním postaví na jiný než pracovněprávní základ, a ze stejného důvodu takovým duchovním oproti duchovním jiných církví odpíral i účast za stejných podmínek v jednotlivých složkách systému sociálního zabezpečení, které jsou charakterizovány pojistným principem.

Z těchto důvodů Nejvyšší správní soud považuje za nutné ustanovení § 5 písm. a) věty první zákona o veřejném zdravotním pojištění vykládat v případě duchovních církví a náboženských společností extenzivně tak, že dopadá nikoliv pouze na vztahy duchovních a církví, které jsou založeny formálně podle ustanovení § 27 a násl. zákoníku práce, ale na jakýkoliv vztah, který církev vůči státu v oblasti práva sociálního zabezpečení za zaměstnanecký označí a ve kterém se bude z hlediska veřejného práva jako zaměstnavatel chovat. (...)

1392

Správní řízení: aplikace zásad soukromého práva

k § 116 odst. 4 a § 118 odst. 2 zákona ČNR č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, ve znění zákona č. 26/1993 Sb.*)

Požadavek, aby právní úkon, má-li mít právní účinky, byl učiněn svobodně, je obecné pravidlo soukromého práva platné zásadně i v právu veřejném.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 8. 2007, čj. 2 As 88/2006-56)

Prejudikatura: srov. č. 1034/2007 Sb. NSS.

Věc: JUDr. Jaroslav P. proti Ministerstvu vnitra o příspěvek za službu, o kasační stížnosti žalobce.

Dne 11. 7. 2005 uplatnil žalobce své právo volby v souladu s § 118 odst. 2 zákona ČNR č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, a to tak, že požádal o výplatu příspěvku za službu.

Ředitel odboru sociálního zabezpečení Ministerstva vnitra rozhodl dne 22. 8. 2005 tak, že žalobci dne 10. 9. 2005 vznikne nárok na starobní důchod a že ode dne vzniku tohoto nároku mu nenáleží přípěvek za službu s ohledem na § 116 odst. 4 zákona o služebním poměru.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které žalovaný svým rozhodnutím ze dne 20. 10. 2005 zamítl. V průběhu odvolacího řízení, konkrétně dne 7. 9. 2005, žalobce požádal o starobní důchod.

*) *S účinností od 1. 1. 2007 nahrazen zákonem č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.*

Rozhodnutí o odvolání napadl žalobce žalobou, kterou Městský soud v Praze dne 28. 6. 2006 svým rozsudkem zamítl. V odůvodnění uvedl, že vznikne-li poživateli příspěvku za službu nárok na starobní důchod, je tento oprávněn provést volbu mezi příspěvkem za službu a starobním důchodem. Starobní důchod si oprávněný zvolí podáním žádosti o přiznání nebo vyplacení důchodu. Jsou-li splněny podmínky nároku na starobní důchod i na jeho výplatu a oprávněný podáním žádosti o důchod zvolí starobní důchod, zanikne jeho nárok na příspěvek za službu a volbu již nelze opakovat. Zvolí-li naopak oprávněný příspěvek za službu, může o starobní důchod požádat i později, neboť to žádný zákon nevylučuje. V souzené věci ovšem stěžovatel nejprve sdělil, že si volí nadále výplatu příspěvku za službu, avšak v průběhu správního řízení své stanovisko změnil tím, že požádal o přiznání starobního důchodu. Tím podle soudu stěžovateli zanikl nárok na příspěvek za službu ve smyslu § 116 odst. 4 zákona o služebním poměru. Zamítavý výrok napadeného rozhodnutí proto soud hodnotil jako ve výsledku správný s ohledem na stěžovatelovu volbu učiněnou v průběhu správního řízení. Městský soud ovšem zdůraznil, že se samotným odůvodněním napadeného správního rozhodnutí nesouhlasí, a odkázal na své vlastní odůvodnění.

Proti rozsudku městského soudu brojil žalobce (stěžovatel) kasační stížností, v níž mj. namítl, že v průběhu odvolacího řízení před žalovaným skutečně požádal dne 7. 9. 2005 o přiznání starobního důchodu, tedy změnil svou původní volbu. Učinil tak ovšem z obavy, že trváním na svém právu na výplatu příspěvku za službu (a nepožádáním o starobní důchod) by se mohl dostat do situace, kdy zůstane prakticky bez jakéhokoli příjmu. Úkon, který podle názoru městského soudu zapříčinil nedůvodnost jeho žaloby, tedy stěžovatel učinil pod tlakem nezákonného postupu správního orgánu prvního stupně, jenž pro něj představoval reálnou hrozbu tíživé sociální situace.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Po právní stránce je s ohledem na více než roční konstantní judikaturu Nejvyššího správního soudu (viz jeho precedenční rozsudek ze dne 17. 8. 2006, čj. 3 As 14/2006-115, viz dále jeho rozsudky ze dne 7. 3. 2007, čj. 2 As 65/2006-72, ze dne 14. 3. 2007, čj. 2 As 68/2006-60, a ze dne 27. 4. 2007, čj. 5 As 71/2006-86, které právní názor dříve vyjádřený potvrdily a výslovně na něj odkázaly; všechny rozsudky jsou dostupné na www.nssoud.cz) není pochyb o tom, že nárok na příspěvek za službu zaniká dnem vzniku nároku na důchod na základě podání žádosti o starobní důchod a že existuje možnost volby tím, kdo jej má pobírat, mezi příspěvkem za službu a starobním důchodem. Právní názor vyjádřený ve shora jmenovaných rozhodnutích lze shrnout tak, že nárok na příspěvek za službu podle § 116 odst. 4 zákona o služebním poměru zaniká pouze v tom případě, že policista při souběhu nároků na starobní důchod a na příspěvek za službu zvolil podle § 118 odst. 2 téhož zákona pobírání důchodu, uplatnil žádost o tuto dávku a vznik nároku na důchod byl deklarován správním rozhodnutím.

Stěžovatel ve své kasační stížnosti namítá, že výše uvedený právní názor nebyl podkladem rozhodnutí žalovaného. Tato námitka je zcela trefná, neboť žalovaný v odvolacím rozhodnutí skutečně vycházel ze svého původního právního názoru, který byl shora citovanou judikaturou popřen a který dnes nezastává ani žalovaný. Samotná skutečnost, že správní orgán vydal své rozhodnutí na základě nesprávného právního názoru, by však podle judikatury soudů ještě nemusela bez dalšího vést ke zrušení tohoto rozhodnutí, bylo-li by ve výsledku správné a netrpělo-li by nějakou jinou vadou způsobující jeho nezákonnost, k níž by správní soud musel, ať již k žalobní námitce či *ex officio,* přihlédnout (viz k tomu např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, čj. 5 As 20/2003-64, dostupný na www.nssoud.cz; srov. podobný názor vyjádřený v nálezu Ústavního soudu č. 142/1999 Sb. ÚS).

Po skutkové stránce není pochyb, že stěžovatel žádostí ze dne 7. 9. 2005, podanou 15. 9. 2007, tj. v průběhu odvolacího řízení před žalovaným, uplatnil nárok na starobní důchod od 10. 9. 2005 a že rozhodnutím ze dne 11. 1. 2006 mu byl starobní důchod od 10. 9. 2005 přiznán. Znamenalo by to tedy, že uplatněním volby starobního důchodu by mu zanikl nárok na příspěvek za službu. I když tedy žalovaný vycházel ve svém rozhodnutí z nesprávného právního názoru, nemohlo by jeho rozhodnutí ve výsledku vyznít jinak než tak, že stěžovatel nadále nebude mít nárok na výplatu příspěvku za službu, neboť mu vznikne nárok na výplatu starobního důchodu. Za této situace by proto městský soud postupoval zcela správně, pokud by žalobu stěžovatele zamítl s tím, že odůvodnění rozhodnutí žalovaného sice neobstojí, ovšem ve výsledku je správné.

Výše popsaný důsledek, tj. zánik nároku na příspěvek za službu, by ovšem nenastal v případě, že by úkon stěžovatele spočívající v žádosti o starobní důchod měl být považován za neexistující nebo za mající jiný obsah než bezpodmínečnou žádost o starobní důchod, tj. volbu starobního důchodu zahrnující v sobě stejně bezpodmínečné implicitní vzdání se nároku na příspěvek za službu.

Nejvyšší správní soud vychází z teze, že veřejné a soukromé právo v moderní společnosti nejsou dva světy oddělené „čínskou zdí", v nichž by platila zcela a principiálně odlišná pravidla, nýbrž dvě sféry jednoho ve své podstatě jednotného a uceleného právního řádu. Vztah soukromého a veřejného práva chápe Nejvyšší správní soud v souladu s převažujícími doktrinálními trendy poslední doby (viz např. Maurer: Allgemeines Verwaltungsrecht. 15. vyd., C. H. Beck, München 2004, str. 47 - 51, Hendrych a kol.: Správní právo. Obecná část. 6. vyd., C. H. Beck, Praha 2006, str. 21 - 25) jako vztah obecného a zvláštního práva. Jinak řečeno, soukromé právo upravuje práva a povinnosti subjektů práv bez ohledu na jejich specifickou povahu z hlediska jejich role při výkonu veřejné moci (v tomto smyslu má v právu soukromém stát stejné postavení jako kterákoli jiná právnická či fyzická osoba); oproti tomu veřejnoprávními je taková podmnožina množiny všech právních vztahů, která je charakterizována tím, že v daném právním vztahu je alespoň jeden z jeho subjektů vykonavatelem veřejné moci. Teorie veřejného práva jako zvláštního práva k „obecnému" právu soukromému pak je v praxi cenná jednak tím, že - zejména při zapojení dílčích komponent dalších teorií rozlišení obou základních sfér práva (zájmové, subordinační, organické v její původní podobě) - dokáže normy veřejného a soukromého práva od sebe vcelku efektivně a jednoznačně rozlišit, jednak tím, že umožňuje „subsidiárně" použít i ve veřejném právu normy práva soukromého tam, kde veřejnoprávní úprava chybí či je kusá a kde nelze dospět k rozumnému závěru, že absence či kusost úpravy má svůj samostatný smysl a účel (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2006, čj. 2 As 50/2005-53, publikovaný pod č. 1034/2007 Sb. NSS).

V soukromém právu platí, že právní úkon osoby způsobí právní následek s tímto úkonem spojený pouze za předpokladu, že není stižen neplatností. Podobný institut neplatnosti právního úkonu policisty zná i služební zákon v ustanovení § 145, který obsahově odpovídá ustanovení § 242 zákoníku práce z roku 1965 a je též podobný úpravě v současném zákoníku práce z roku 2006 (viz jeho § 18 a násl.), která zásadně vychází z úpravy v občanském právu, či úpravě v obecné normě občanského práva, zákoně č. 40/1964 Sb., občanském zákoníku. Všem zmíněným zákonům je společné, že úkon osoby je neplatný, nebyl-li učiněn mj. svobodně. Jakkoli právní úprava vztahující se na řízení ve věcech starobního důchodu, tj. zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, a zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), podobné výslovné vyjádření požadavku, aby úkon, má-li mít právní účinky, byl učiněn svobodně, nemá, nutno mít uvedený požadavek za obecné pravidlo soukromého práva platné zásadně i v právu veřejném (není-li veřejnoprávní úpravou explicitně či implicitně vyloučeno, přičemž

taková výluka by se musela opírat o ústavně konformní důvody, zejména sloužit ochraně jiné ve srovnání se svobodou jednotlivce obdobně důležité ústavní hodnoty a respektovat princip proporcionality). Uvedený výklad je ostatně reflexí čl. 1 věty první Listiny základních práv a svobod, podle níž lidé jsou svobodní a rovní v důstojnosti i v právech.

Stěžovatel nicméně netvrdí, že by žádost o starobní důchod nepodal svobodně. Tvrdí v podstatě (alespoň takto lze interpretovat jeho vyjádření v kasační stížnosti), že ji podal v ekonomické tísni, neboť měl za to, že vzhledem k tehdejšímu právnímu názoru žalovaného ztrácí naději na pokračování výplaty příspěvku za službu a že k zajištění své existence potřebuje aspoň starobní důchod. Tíseň takovéto intenzity však nelze ani náznakem považovat za důvod pro to, aby jeho žádost o starobní důchod bylo možno posoudit jako učiněnou nikoli svobodně. Příklon k opačnému názoru by znamenal, že každý výběr z různých alternativ řešení určité životní situace by byl omezením svobody. Ve skutečnosti stěžovatel měl k dispozici účinné právní prostředky, kterými mohl za svůj – jak se později ukázalo, veskrze správný – právní názor bojovat. V případě, že by stěžovatel nepodal žádost o důchod, žalovaný by vzhledem k právnímu názoru, který tehdy zastával, rozhodl obsahově stejně, jako se ve skutečnosti stalo, takže by proti jeho rozhodnutí stěžovatel byl nucen podat, nechtěl-li by se s ním smířit, správní žalobu. V rámci řízení o správní žalobě by ovšem mohl navrhnout přiznání odkladného účinku správní žaloby (§ 73 s. ř. s.), kterým by mohly být negativní účinky rozhodnutí žalovaného, jímž se stěžovateli fakticky odnímal příspěvek za službu, sistovány do rozhodnutí o žalobě (totéž by obdobně připadalo v úvahu v případném řízení o kasační stížnosti, pokud by se stěžovatel se svým právním názorem neprosadil v řízení před městským soudem). V každém případě měl stěžovatel k dispozici účinné a vcelku jednoduše použitelné právní prostředky na ochranu před nesprávným právním názorem žalovaného a postupem z něj vyplývajícím. Proto nelze ekonomickou situaci stěžovatele považovat za faktor, který by z jím podané žádosti o starobní důchod činil úkon učiněný nikoli svobodně.

Obiter dictum jeví se vhodné poznamenat, že ani eventuální argumentace tím, že stěžovatel nemohl předvídat, že se právní názor žalovaného v důsledku judikatury soudů v budoucnu změní, a že proto z tohoto důvodu nelze brát jeho žádost o starobní důchod jako úkon, který by měl mít pro něho negativní důsledek spočívající v zániku nároku na příplatek za službu, není v jeho konkrétním případě namístě, jakkoli si obecně opodstatněnost podobné argumentace lze představit, a sice zejména v situacích zásadních a překvapivých judikatorních obratů, s nimiž by průměrně kvalifikovaný právník nemohl počítat ani při vynaložení patřičné odborné péče (za takový by bylo lze zřejmě považovat příkladmo náhled na existenci a formu soudní ochrany proti nezákonné daňové kontrole, jak byl vyjádřen v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2005, čj. 2 Afs 144/2004-110, publikovaném pod č. 735/2006 Sb. NSS). Právní názor, který stěžovatel zastával, byl totiž vcelku velmi dobře hajitelný, konzistentní a racionálně vyargumentovaný, navíc se jednalo o právní názor nikoli nový (Nejvyššímu správnímu soudu je z jeho judikatorní činnosti známo, že již koncem roku 2002 byl uvedený právní názor součástí žalobní argumentace ve věci obdobné věci stěžovatele, o které nakonec rozhodoval Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 17. 9. 2003, čj. 5 A 156/2002-25, publikovaným pod č. 81/2004 Sb. NSS, třebaže v tomto rozsudku ještě uvedenou argumentaci meritorně nezhodnotil, jelikož rozhodnutí správního orgánu zrušil pro nepřezkoumatelnost právě pro nevypořádání se s uvedenou argumentací žalobce v rámci správního řízení) a policisty nacházejícími se v obdobném postavení jako stěžovatel ve správních a soudních řízeních často užívaný. Stěžovatel proto mohl a měl mít rozumný stupeň důvěry, že systém ochrany práv v České republice nakonec zajistí, že se uvedený názor v jeho případě také jako názor správný prosadí, bude-li jej důsledně hájit. Proto bylo spravedlivé po stě-

žovateli požadovat, aby tento názor, chtěl-li se dobrat svých práv, skutečně důsledně hájil a aby svoji právní pozici nepoškodil faktickým vzdáním se její obrany tím, že požádal o starobní důchod. Pokud tak přesto učinil, nezbývá, než aby nesl následky svého jistě po zralé úvaze učiněného rozhodnutí, které – jak shora vyloženo – nelze považovat za nesvobodné.

1393

Správní trestání: účastenství v přestupkovém řízení

k § 72 zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích
k § 46 odst. 1 písm. c) soudního řádu správního

Poškozený, který v přestupkovém řízení neuplatnil nárok na náhradu škody a který není ani navrhovatelem tohoto řízení, nemá postavení účastníka přestupkového řízení ve smyslu § 72 zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Pokud taková osoba podá žalobu proti rozhodnutí správního orgánu, které se týká pouze viny a trestu obviněného z přestupku, soud takovou žalobu odmítne podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., neboť byla podána osobou k tomu zjevně neoprávněnou.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2007, čj. 2 As 73/2006-53)

Prejudikatura: srov. č. 802/2006 Sb. NSS a č. 1043/2007 Sb. NSS.

Věc: Akciová společnost V. proti Ministerstvu dopravy o účastenství v řízení, o kasační stížnosti žalovaného.

Dne 19. 12. 1999 došlo v obci Loučná nad Desnou k dopravní nehodě mezi osobním vozidlem, které řídil Ing. K., a protijedoucím vozidlem, které řídil Zdeněk F., jenž byl členem představenstva žalobkyně.

O probíhajícím přestupkovém řízení byla žalobkyně jako poškozená vyrozuměna s tím, že má možnost uplatnit nárok na náhradu škody. Zdeněk F. však jménem žalobkyně prohlásil, že bude požadovat náhradu škody prostřednictvím zákonného pojištění a že další náhradu škody neuplatňuje, žádal pouze o zaslání konečného rozhodnutí v přestupkovém řízení.

Na základě znaleckého posudku dospěl dopravní inspektorát Okresního ředitelství Policie ČR v Šumperku k závěru, že dopravní nehodu zavinil Ing. K. Podle rozhodnutí tohoto orgánu ze dne 9. 5. 2000 spáchal přestupek proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu dle § 22 odst. 1 písm. b) a přestupek proti občanskému soužití dle § 49 odst. 1 zákona o přestupcích, za což mu tento orgán také uložil pokutu.

Proti tomuto rozhodnutí podal Ing. K. odvolání, které Krajský dopravní inspektorát Správy Severomoravského kraje Policie ČR v Ostravě rozhodnutím ze dne 27. 7. 2000 zamítl a potvrdil správní rozhodnutí I. stupně.

Následně na základě podnětu Ing. K. k přezkoumání uvedených rozhodnutí mimo odvolací řízení Policejní prezidium ČR, Ředitelství služby dopravní policie, rozhodnutím ze dne 10. 11. 2000 obě rozhodnutí o předmětných přestupcích vydaná v prvním i druhém stupni zrušilo a věc vrátilo správnímu orgánu I. stupně k dalšímu řízení. Toto rozhodnutí odůvodnilo tak, že znalec doplňkem znaleckého posudku, který vpracoval v odvolacím řízení, zpochybnil závěry, ke kterým dospěl v původním znaleckém posudku.

Rozhodnutí vydané mimo odvolací řízení napadla žalobkyně žalobou, v níž uváděla, že o průběhu řízení vedeného policejním prezidiem nebyla informována a neobdržela žádné písemnosti týkající se projednávané věci, a to i přesto, že uvedenou dopravní nehodou jí byla způsobena škoda. V důsledku žalobou

napadeného rozhodnutí pojišťovna odmítá vzniklou škodu uhradit, neboť není určen viník dopravní nehody.

Městský soud v Praze žalobu odmítl usnesením ze dne 26. 5. 2004. Podle jeho názoru je nepochybné, že žalobkyně měla v řízení vedeném policejním prezidiem postavení účastníka řízení ve smyslu § 14 správního řádu z roku 1967*), neboť zde byl dán předpoklad existence jejích práv, právem chráněných zájmů nebo povinností, o nichž mělo být v tomto řízení jednáno. Policejní prezidium bylo tedy povinno provést nezbytné procesní úkony a zaslat žalobou napadené rozhodnutí také žalobkyni. Z těchto důvodů městský soud žalobu odmítl dle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. jako předčasně podanou. Vzhledem k tomu, že žalobou napadené rozhodnutí nebylo žalobkyni doručeno, neměla možnost podat proti němu odvolání k žalovanému a o takovém odvolání nemohlo být dosud rozhodnuto. Teprve po té, kdy žalovaný o odvolání žalobkyně rozhodne, může žalobkyně podat žalobu k soudu na přezkoumání rozhodnutí správního orgánu v posledním stupni. V záhlaví usnesení městského soudu je jako žalovaný uvedeno Policejní prezidium ČR, Ředitelství služby dopravní policie, a s tímto správním orgánem také městský soud jako se stranou žalovanou jednal a doručil mu své rozhodnutí.

Proti usnesení podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost, v níž zejména namítal, že městský soud nesprávně posoudil otázku účastenství v řízení, které vedlo policejní prezidium a které vyústilo v žalobou napadené rozhodnutí. Jednalo se o přestupkové řízení, přičemž § 72 zákona o přestupcích definuje okruh účastníků přestupkového řízení odlišně od obecné úpravy účastenství ve správním řádu. Poškozený je účastníkem přestupkového řízení pouze tehdy, pokud se k řízení připojil se svým požadavkem na náhradu škody, což žalobce v předmětné věci nikdy neučinil, podle názoru stěžovatele tedy neměl postavení účastníka daného přestupkového řízení.

Nejvyšší správní soud napadené usnesení Městského soudu v Praze zrušil a současně žalobu odmítl.

Z odůvodnění:

(...) Městský soud ovšem nesprávně vyhodnotil rovněž otázku okruhu účastníků přestupkového řízení, které vedlo policejní prezidium. Stěžovatel důvodně poukazoval na to, že zákon o přestupcích, který je speciální normou ve vztahu ke správnímu řádu (§ 51 zákona o přestupcích), stanoví okruh účastníků řízení jinak než obecný § 14 správního řádu. Dle § 72 písm. b) zákona o přestupcích je poškozený účastníkem řízení pouze, pokud jde o projednávání náhrady majetkové škody způsobené přestupkem; aby se tedy poškozený stal účastníkem řízení, musí nejprve vznést nárok na náhradu škody vůči obviněnému. Z výše uvedené rekapitulace správního řízení vyplývá, že žalobkyně takový nárok přímo vůči obviněnému z přestupku nevznesla, ač k tomu byla vyzvána, prvostupňové rozhodnutí o přestupku tedy výrok o náhradě škody neobsahuje. Žalobkyně zároveň nebyla ani navrhovatelem daného přestupkového řízení, nemohla být tudíž účastníkem řízení před správním orgánem prvního stupně, odvolacím orgánem ani orgánem mimoodvolacím. Není tedy pravdou, že by policejní prezidium žalobkyni jakožto účastníka řízení opomenulo, a nebyl tudíž ani žádný důvod žalobou napadené rozhodnutí žalobkyni doručovat. Městský soud tedy pochybil, když žalobu odmítl právě z toho důvodu, že má jít ve smyslu § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. o žalobu podanou předčasně a že žalobou napadené rozhodnutí má být nejprve žalobkyni doručeno.

Zároveň musí Nejvyšší správní soud konstatovat, že zákon o přestupcích nepřiznává poškozenému, který v přestupkovém řízení neuplatnil nárok na náhradu škody, ani přestupkové řízení neinicioval, postavení účastníka řízení právě z toho důvodu, že taková osoba není v daném řízení přímo dotčena na svých právech. Rozhodnutí o vině a trestu obviněného z přestupku totiž samo o sobě, bez výroku o náhradě škody, nijak nezasahuje do právní sféry poškozeného. Taková osoba pojmově nemůže být nositelem veřejného sub-

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

jektivního práva na to, aby byla správním orgánem vyslovena vina obviněného z přestupku, a tudíž nemůže být dotčena na svých právech ani tím, když je takové rozhodnutí následně zrušeno. Tímto rozhodnutím totiž poškozený není nijak zkrácen na svém právu domáhat se cestou občanskoprávní žaloby náhrady škody vůči pojišťovně či přímo vůči tomu, kdo byl v původním řízení obviněn z přestupku, a v občanském soudním řízení pak navrhovat důkazy k prokázání svého tvrzení, že uvedená osoba za způsobenou škodu skutečně odpovídá. Pokud přestupkové řízení neskončilo rozhodnutím o tom, že byl spáchán přestupek, a kdo jej spáchal, soud v občanském soudním řízení není výsledkem takového přestupkového řízení vázán (§ 135 odst. 1 o. s. ř. *a contrario*). Poškozený, který uplatňuje nárok na náhradu způsobené škody prostřednictvím pojištění obviněného, tak může mít nanejvýš zájem na tom, aby byla správním orgánem vyslovena vina obviněného, tzv. zájemník je však účastníkem řízení pouze tam, kde mu zákon takové postavení přiznává, což zákon o přestupcích nečiní.

Žalobkyně v dané věci tedy nemůže být legitimována k podání žaloby dle § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť žalobou napadené rozhodnutí nebylo způsobilé zasáhnout do její hmotněprávní sféry. Zároveň nemůže být legitimována k podání žaloby ani dle § 65 odst. 2 s. ř. s., neboť nebyla účastníkem správního řízení, a nemohla tak být dotčena ani na svých právech procesních, které jí zákon v daném případě nepřiznává. Tím se postavení žalobkyně liší od postavení tzv. navrhovatele v přestupkovém řízení ve smyslu § 72 písm. d) zákona o přestupcích, který je vždy účastníkem přestupkového řízení a k jehož žalobní legitimaci se Nejvyšší správní soud vyslovil ve svém rozsudku ze dne 27. 9. 2005, čj. 4 As 50/2004-59, publikovaném pod č. 1043/2007 Sb. NSS. V daném případě žalobkyně tvrdí porušení práv, jichž pojmově vůbec nemůže být nositelkou, totiž práva na vyslovení viny obviněného z přestupku či procesních práv v řízení, jehož žalobkyně není ze zákona účastníkem. Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že v předmětné věci byla žaloba podána osobou k tomu zjevně neoprávněnou ve smyslu § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Byl zde tedy dán jiný důvod pro odmítnutí žaloby, než který shledal městský soud. Vzhledem k tomu, že usnesení městského soudu je navíc zatíženo výše uvedenou zmatečnostní vadou, Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 1 a § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. rozhodnutí městského soudu zrušil a současně rozhodl o odmítnutí žaloby.

1394

Správní trestání: pokuta za uvedení stanoveného výrobku na trh bez prohlášení o shodě

k § 13 odst. 2 a § 19 odst. 1 písm. b) zákona č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky, ve znění zákona č. 71/2000 Sb.*)

K uložení sankce podle § 19 odst. 1 písm. b) zákona č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky, nepostačuje pouhé vyrobení výrobku, ale právě jeho uvedení na trh bez prohlášení o shodě; právě to je oním znakem, který činí toto jednání nebezpečným a jemuž hodlá zákon tam uvedeným postupem bránit a předcházet.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2007, čj. 1 As 20/2007-57)

Věc: Společnost s ručením omezeným M. proti České obchodní inspekci o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobce.

*) *Nyní též ve znění zákona č. 205/2002 Sb.*

Ústřední ředitel České obchodní inspekce rozhodnutím ze dne 30. 11. 2004 zamítl odvolání a potvrdil rozhodnutí České obchodní inspekce, kterým byla žalobci podle § 19 odst. 1 písm. b) zákona č. 22/1997 Sb. uložena pokuta ve výši 100 000 Kč pro porušení povinností stanovených v § 13 odst. 2 citovaného zákona, jehož se žalobce měl dopustit tím, že v období od února 2003 do 10. 2. 2004 uvedl jako výrobce na trh stanovené výrobky bez prohlášení o shodě.

Městský soud v Praze žalobu dne 14. 3. 2007 zamítl. V odůvodnění rozsudku zdůraznil, že podle zákona č. 22/1997 Sb. byl žalobce jako výrobce stanoveného výrobku povinen před uvedením na trh vydat prohlášení o shodě výrobku s technickými předpisy a o dodržení stanoveného postupu posouzení shody (dále „prohlášení o shodě"). Soud uvedl, že v předmětné věci nebyl mezi účastníky spor o tom, že žalobce v uvedené době uváděl jmenované výrobky na trh, a že před jejich uvedením na trh nevydal prohlášení o shodě. Sporu nebylo ani o tom, že byly na trh uváděny výrobky stanovené dle nařízení vlády č. 163/2002 Sb., a ani o tom, že žalobce tyto výrobky fakticky vyrobil.

Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek soudu kasační stížností, v níž poukázal mimo jiné na to, že jak správní orgán, tak i soud nesprávným způsobem posoudily právní otázku, zda je žalobce výrobcem uvádějícím výrobek na trh, a tedy osobou odpovědnou za prohlášení o shodě, a především řádně neodůvodnily, proč považují žalobce, jako jednoho ze subdodavatelů, za osobu odpovědnou za celý proces vzniku výrobku. Stěžovatel předně ani nezná, jakým vlivům bude konstrukce vystavována, ať už při transportu či montáži do stavby. Závěr o tom, že jestliže stěžovatel vyrobil předmětné výrobky, pak je výrobcem ve smyslu zákona o technických požadavcích na výrobky, a je tedy osobou odpovědnou za vydání prohlášení o shodě, je zcela nesprávný. Zdůraznil, že spornou nadále zůstává otázka, zda je stěžovatel výrobcem a osobou, která uvádí výrobky na trh, a je tak povinen k tomu vydat prohlášení o shodě. Namítl, že skutečnost, že ve svých dílnách vyrobil konstrukci na základě smluvního vztahu s odběratelem a polepil ji svými reklamními nápisy, ještě neznamená, že ona vyrobená konstrukce je stanoveným výrobkem. Uvedením na trh je pak nutno rozumět až okamžik kolaudace stavby.

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

Z odůvodnění:

Nastolenou právní otázkou je, zda stěžovatel byl povinen, jako výrobce částí posléze většího díla, vydat prohlášení o shodě k těmto výrobkům (ocelové mostní nosníky, ocelové zábradlí, hlavní nosníky průřezu I, příčníky z oceli, ocelová podlaha z plechu, dolní pásnice) podle zákona o technických požadavcích na výrobky, a to především v návaznosti na uložení sankce podle § 19 odst. 1 písm. b) zákona č. 22/1997 Sb.

Nejvyšší správní soud vyšel z těchto skutečností: stěžovateli byla uložena pokuta za porušení § 13 odst. 2 zákona č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky, kterého se měl dopustit tím, že v období od února 2003 do února 2004 uvedl na trh výrobky, na které v postavení výrobce nevydal před uvedením na trh prohlášení o jejich shodě s technickými požadavky. Orgán dozoru mu uložil pokutu podle § 19 odst. 1 písm. b) zákona č. 22/1997 Sb.

Zmíněné ustanovení normuje, že orgán dozoru uloží pokutu do výše 20 milionů Kč tomu, kdo uvedl na trh nebo distribuoval stanovené výrobky bez prohlášení o shodě nebo s klamavým nebo neoprávněným prohlášením o shodě nebo bez stanoveného označení českou značkou shody nebo v případech stanovených v § 13 odst. 4 bez označení CE nebo jiného označení stanoveného nařízením vlády nebo s klamavým nebo neoprávněným označením CE nebo jiným označením stanoveným nařízením vlády.

Z tohoto pohledu není nutno zkoumat, zda výše uvedené výrobky stěžovatel fakticky vyrobil (o tom sporu skutečně není), ale zda je to právě on, kdo tyto výrobky uvedl na trh,

a je tedy „výrobcem" ve smyslu zákona č. 22/1997 Sb., ve spojení s nařízením vlády č. 163/2002 Sb., tedy osobou povinnou opatřit je prohlášením o shodě. Podstatné rovněž je, zda označené výrobky byly „stanovenými" výrobky.

Předmětem úpravy zákona č. 22/1997 Sb., jenž je vyjádřen v jeho § 1, jsou především pravidla způsobu stanovování technických požadavků na výrobky, které by mohly ve zvýšené míře ohrozit zdraví nebo bezpečnost osob, majetek nebo životní prostředí, popřípadě jiný veřejný zájem (dále jen „oprávněný zájem"). Stanoví povinnosti i práva osobám, které uvádějí na trh nebo distribuují, popřípadě uvádějí do provozu výrobky, které by mohly ve zvýšené míře ohrozit oprávněný zájem; tímto nejsou dotčena ustanovení zvláštních právních předpisů pro provoz výrobků. Oblastí úpravy jsou i práva a povinnosti osob pověřených k činnostem podle tohoto zákona, které souvisí s tvorbou a uplatňováním českých technických norem nebo se státním zkušebnictvím. V neposlední řadě tvoří významný podklad pro zajištění informačních povinností souvisejících s tvorbou technických předpisů a technických norem, vyplývajících z mezinárodních smluv a požadavků práva Evropských společenství.

Zákon zachovává výchozí předpoklad, že na trhu mají místo jen bezpečné výrobky. Stanoví proto celou řadu povinností všem, kdo uvádějí na trh výrobky, které by mohly ohrozit zdraví nebo bezpečnost osob, majetek nebo přírodní prostředí.

Nařízení vlády č. 163/2002 Sb., kterým byly v rozhodné době stanoveny technické požadavky na stavební výrobky, a to pro každý výrobek trvale zabudovaný do staveb, je velmi složitým právním předpisem, neboť platí pro velmi různorodé výrobky a materiály; stanoví, které výrobky z množiny stavebních výrobků představují zvýšenou míru ohrožení oprávněného zájmu a jsou označeny za tzv. výrobky „stanovené", o nichž musí být za zákonem daných podmínek vydáno písemné prohlášení o shodě (§ 12 odst. 1 nařízení).

Podle přílohy 2 skupiny 4 pořadového čísla 2 zmíněného nařízení jsou oněmi stanovenými výrobky konstrukční kovové a kombinované dílce a prvky (např. nosníky, sloupy, schodiště, piloty, rámy, kolejnice, výhybky a křižovatky apod.) pro použití v nosných konstrukcích, základech staveb a dopravních stavbách.

Znamená to tedy, že nejen konstrukční kovové dílce, ale i jen jejich prvky jsou oněmi stanovenými výrobky, na které musí výrobce před uvedením na trh vydat písemné prohlášení o shodě. Posouzením shody se rozumí stanovený postup, jímž je určeno, že se vlastnosti stanovených výrobků uváděných na trh shodují s požadavky na bezpečnost, jak je vymezuje zákon o technických požadavcích na výrobky a technické předpisy. V § 13 odst. 1 zákona je v tomto směru stanovena výrobcům (a dříve i dovozcům) povinnost uvádět na trh pouze stanovené výrobky, o kterých vydali písemné prohlášení o shodě.

Na okraj se poznamenává, že stěžovatel se nesprávně domnívá, že je po něm požadováno vydání prohlášení o shodě ve vztahu k celému zhotovenému dílu (jak plyne z jeho argumentace), jehož součástí budou i stěžovatelovy výrobky; v tom se však mýlí. Zákon pouze požaduje po výrobci vydat před uvedením na trh prohlášení o shodě (nařízením vyjmenovaných) výrobků jím vyrobených, a to právě proto, aby odběratel (popřípadě výrobce celého konečného díla) měl informace o kvalitě, užití a ostatních technických parametrech výrobku a mohl se sám správně a odpovědně rozhodnout, k jakému účelu jej použije.

V souzeném případě není sporu o tom, že stěžovatel předmětné ocelové konstrukce fakticky vyrobil (byť údajně dle dokumentace zadavatele) a že tyto výrobky jsou oněmi „stanovenými výrobky", a proto podléhají povinnosti opatřit je prohlášením o shodě; podstatné se jeví, že však není jak ze správního spisu, soudního spisu, ba ani z obsahu žalobou napadeného rozhodnutí, jakož i kasační stížností napadeného rozsudku zřejmé, kdo byl onou osobou, která označené výrobky uvedla na trh, a byla proto povinna opatřit je prohlášením o shodě, jakož ani to, z čeho je

tento závěr dovozován, jestliže správní orgány přistoupily k uložení sankce za správní delikt, jehož jednou z podmínek je právě „uvedení výrobku na trh". Obsahem těchto písemností je pouze opakované (byť místy značně neobratné) tvrzení stěžovatele, že takovou osobou není, že je jí objednatel uvedených výrobků.

Jestliže však zákon č. 22/1997 Sb. ve svém § 19 odst. 1 písm. b) ukládá orgánu dozoru uložit pokutu do výše 20 milionů Kč tomu, kdo uvedl na trh nebo distribuoval stanovené výrobky bez prohlášení o shodě, pak musí být postaveno najisto, že stěžovatel skutečně takovou osobou byl.

Za uvedení výrobku na trh se i nadále považuje především okamžik, kdy došlo k prvnímu přechodu výrobku z fáze výroby nebo dovozu do fáze distribuce. Tento pojem je tak nutno vnímat i v případech, kdy je výrobek dodáván uživateli přímo, tj. s vyloučením distribuční sítě, a také případech výroby či dovozu výrobků pro vlastní provozní potřeby výrobce (blíže § 2 odst. 2 zákona č. 22/1997 Sb.).

Lze si jistě představit situaci, kdy jedna osoba objedná u jiné výrobu částí konstrukcí, které sama navrhne a sama je i uvede na trh; v důsledku toho však má pak právě ona povinnost opatřit takový výrobek prohlášením o shodě (bude-li se však jednat o stanovené výrobky).

K uložení sankce podle § 19 odst. 1 písm. b) zákona nepostačuje pouhé vyrobení výrobku, ale právě jeho uvedení na trh bez prohlášení o shodě; právě to je oním znakem, který činí toto jednání nebezpečným a jemuž hodlá zákon tam uvedeným postupem bránit a předcházet.

Jak je zřejmé z napadeného rozhodnutí, jakož i rozsudku městského soudu, tato otázka nebyla žalovaným, ba ani soudem zodpovězena, byť se jejího zodpovězení stěžovatel (ať již jakkoli neobratně, obsahem svých tvrzení však srozumitelně) domáhal. Vždyť právě od jejího zodpovězení je možné dále odvíjet posouzení žalobcovy odpovědnosti za správní delikt.

Rozhodnutí žalovaného je vzhledem k nezdůvodnění vztahu stěžovatele k *„uvedení stanovených výrobků na trh"*, resp. k nezdůvodnění, z čeho správní orgán dovodil, že to byl právě žalobce, kdo výrobky na trh uvedl, nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Kusé prohlášení žalovaného, že žalobce uvedl na trh předmětné výrobky, pak navíc nemá oporu ve správním spisu.

Podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. soud zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání rozsudkem pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí.

V daném případě tak ze správního spisu bez dalšího vyplynula procesní vada takového charakteru a závažnosti, že brání přezkoumání napadeného rozhodnutí v mezích žalobních bodů. Soud k ní proto měl přihlédnout z úřední povinnosti (srov. č. 359/2004 Sb. NSS, č. 523/2005 Sb. NSS). Napadené rozhodnutí žalovaného je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, neboť postrádá zhodnocení právně relevantních skutečností podstatných pro rozhodování o udělení pokuty za správní delikt. Ze shora uvedených důvodů měl soud dotčené rozhodnutí žalovaného dle § 76 odst. 1 písm. a), b) a § 78 odst. 1, 4 s. ř. s. bez jednání zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

1395

Daňové řízení: postavení ručitele; nahlížení do spisu

k § 7 odst. 2 písm. d) a § 23 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákonů č. 35/1993 Sb. a č. 255/1994 Sb. (v textu též „daňový řád, „d. ř.")*)

Daňovému ručiteli nelze odepřít právo seznámit se s podklady sloužícími ke stanovení výše daně z převodu nemovitostí, které jsou obsaženy ve správním spise, pouze s odkazem na skutečnost, že zákon ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, daňového ručitele považuje nikoli za daňový subjekt dle § 6, ale za osobu zúčastněnou na řízení dle § 7 odst. 2 písm. d) tohoto zákona.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2007, čj. 8 Afs 35/2005-65)

Prejudikatura: č. 792/2006 Sb. NSS.

Věc: Společnost s ručením omezeným B. proti Finančnímu ředitelství v Plzni o daň z převodu nemovitostí, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalovaný dne 28. 2. 2002 zamítl odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Finančního úřadu v Plzni ze dne 4. 9. 2001, kterým jí byla uložena povinnost zaplatit daňový nedoplatek z titulu ručitele.

Krajský soud v Plzni dne 31. 1. 2005 žalobu žalobkyně proti tomuto rozhodnutí zamítl. Konstatoval, že mezi účastníky nebylo sporu o tom, že došlo k úplatnému převodu vlastnictví nemovitostí, o tom, že poplatníkem daně byla akciová společnost D. a žalobkyni jako nabyvatelce nemovitostí svědčilo ze zákona právní postavení ručitele. Žalobkyně argumentovala tím, že jí správce daně odňal vadným procesním postupem základní možnost ovlivnit výši daně, a tím i výši její platební povinnosti uplatněné z titulu ručení. K aktivaci postavení daňového ručitele dochází až ve fázi placení daně, ve které zákon ručiteli přiznává pouze omezený okruh námitek. Námitky žalobkyně o tom, že neměla možnost žádným způsobem rozporovat rozhodnutí správního orgánu o vyměření daně, o tom, že nemohla nahlédnout do spisu, a není jí proto známo, jakým způsobem správní orgán postupoval při výpočtu daně, směřují do fáze vyměření daně. Protože však ručitel nemůže zpochybňovat výši daně stanovené daňovému subjektu ani vytýkat správci daně procesní pochybení, kterých se měl dopustit v řízení vyměřovacím, není správné tvrzení žalobkyně, že byla porušena její práva garantovaná Listinou základních práv a svobod. K námitce o nemožnosti nahlédnout do spisu soud dále odkázal na § 23 odst. 1 zákona d. ř., podle kterého je daňový subjekt oprávněn nahlédnout do spisů týkajících se jeho daňových povinností; kdo je daňovým subjektem, vyplývá z § 6 uvedeného zákona. Ručitel pak ve smyslu § 7 odst. 2 písm. d) téhož zákona spadá do skupiny tzv. třetích osob, které se vedle daňových subjektů zúčastňují daňového řízení. Nahlédnout do spisů byl oprávněn toliko daňový subjekt, daňovému ručiteli toto právo nenáleželo, a správní orgány proto nepochybily, když žalobkyni nahlédnutí do spisu neumožnily.

Žalobkyně (stěžovatelka) proti tomuto rozsudku podala kasační stížnost, ve které zejména namítala, že výklad provedený krajským soudem považuje za absurdní, neboť je daňovému ručiteli odpíráno právo nahlížet do správního spisu, a mít tak možnost ověřit mimo jiné i to, zda jsou naplněny podmínky, v jejichž případě krajský soud ručiteli právo uplatnit námitky přiznává. Právní názor soudu ústí v závěr, že ručitel má právo namítat něco, co si však žádným srozumitelným způsobem nemůže v řízení ověřit, a je proto nucen se pohybovat ve sféře spekulací. Nelze se tak bránit např. zkreslení výsledků daňové

*) *S účinností od 11. 11. 2005 též ve znění zákona č. 444/2005 Sb.*

kontroly matematickou chybou, když daňový subjekt ví, že platbou v konečném důsledku zatížen nebude, a nebude mít zájem tuto skutečnost namítat, když on jediný, dle názoru soudu, je k tomu oprávněn. Dle stěžovatelky není vůbec přezkoumatelné, jakým způsobem správce daně daň vyměřil. Byly vypracovány dva znalecké posudky odborníků, kteří odhadli předmětné nemovitosti částkou ve výši přibližně jedné čtvrtiny oproti té, kterou zcela nepřezkoumatelným způsobem odhadl správce daně.

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

Z odůvodnění:

Základní kasační námitkou stěžovatelky je argumentace o tom, že daňový ručitel má právo nahlížet do spisu tak, aby mohl zjistit, na podkladě jakých konkrétních skutečností byla daňovému subjektu vyměřena daň z převodu nemovitostí, aby mohl následně uplatňovat důvody, pro které mu povinnost ručení nesvědčí. Tuto námitku shledal Nejvyšší správní soud důvodnou.

V soudní judikatuře vztahující se k právnímu postavení ručitele v daňovém řízení a k rozsahu jeho práv a povinností, zejména ve vztahu k právnímu postavení daňového dlužníka, lze zaznamenat vývoj směrem od stanoviska akcentujícího především skutečnost, že § 57 odst. 5 je zařazen do části šesté daňového řádu, tzn. části týkající se placení daní, zdůrazňujícího, že ručitel je zavázán za dluh daňového subjektu a vyplývá pro něj povinnost k úhradě daňového nedoplatku, a uzavírajícího, že v důsledku podpůrné funkce ručení ručitel akcesoricky ručí za daňový dluh daňového subjektu v zákonem stanoveném rozsahu, tj. za nedoplatek na daňové povinnosti (např. rozhodnutí Krajského soudu v Brně ze dne 21. 5. 2001, sp. zn. 29 Ca 352/99), směrem k pojetí, které přiznává podstatně větší prostor pro obranu ručitele při námitce o tom, že není ručitelem nebo že ručení bylo uplatněno ve větším než zákonem stanoveném rozsahu.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozhodnutí ze dne 26. 10. 2005, sp. zn. 1 Afs 86/2004 (č. 792/2006 Sb. NSS), konstatoval, že ručitel, jenž má obdobnou povinnost jako dlužník (tj. povinnost zaplatit daňový nedoplatek, čímž se u něj zmenší majetková sféra stejně jako u dlužníka zaplacením daně), musí mít k dispozici též obdobné prostředky k obraně před touto povinností. Okolnost, že ručitel není daňovým subjektem, je nerozhodná.

Krajský soud důvodnost odepření nahlédnutí do daňového spisu odůvodňoval tím, že žalobkyně není daňovým subjektem (poslední odstavec strany 5 rozsudku krajského soudu). Tento závěr však v konfrontaci se zmíněným rozhodnutím Nejvyššího správního soudu neobstojí. Nejvyšší správní soud v něm mimo jiné konstatoval, že *„je nerozhodné, že ručitel není daňovým subjektem ve smyslu § 6 zákona č. 337/1992 Sb., nýbrž pouze tzv. třetí osobou ve smyslu § 7 odst. 2 písm. d) téhož zákona. Z principu rovnosti všech osob před zákonem vyplývá, že všichni ti, do jejichž majetkové sféry finanční orgány zasahují, musí mít stejné možnosti obrany proti těmto zásahům (formulace § 2 odst. 8 zákona č. 337/1992 Sb. omezující stejná procesní práva a povinnosti pouze na daňové subjekty je nepřípustně zužující). Ustanovení § 7 odst. 2 daňového řádu, které vyjmenovává tzv. třetí osoby, směšuje několik skupin osob, jejichž procesní role jsou v daňovém řízení diametrálně odlišné (srov. např. ručitele na straně jedné a svědka na straně druhé). Z toho, že mezi těmito osobami je zahrnut i ručitel, nelze vyvozovat závěry směřující k dalekosáhlému omezení jeho práv. Naopak z principu rovnosti se podává, že pokud má mít ručitel obdobnou povinnost jako dlužník (tj. povinnost zaplatit daňový nedoplatek, čímž se u něj zmenší majetková sféra stejně jako u dlužníka zaplacením daně), musí mít k dispozici též obdobné prostředky k obraně před touto povinností“.*

Nejvyšší správní soud neshledal žádného důvodu se od výše uvedeného právního závěru jakkoli odchylovat. S odkazem na uvedené rozhodnutí je proto třeba uzavřít, že odepřít nahlédnutí do správního spisu pouze s odka-

zem na skutečnost, že daňový ručitel není daňovým subjektem, ale tzv. třetí osobou, nelze, a kasační stížností napadený rozsudek je proto v této části nezákonný.

Stěžovatelka namítala, že vzhledem k tomu, že jí nebylo umožněno nahlédnout do správního spisu, nemůže posoudit, zda ručení bylo či nebylo uplatněno ve větším než zákonem stanoveném rozsahu, a pokud jí krajský soud vytýká, že neuplatnila námitky tohoto druhu, nemohly být tyto námitky uplatněny právě proto, že jí nebylo umožněno seznámit se z podklady, na jejichž základě správce daně provedl ocenění předmětných nemovitostí pro účely stanovení daňové povinnosti. Jestliže byl nesprávným shledán postup správce daně a žalovaného v tom, že neumožnily stěžovatelce seznámit se s uvedenými podklady, musí tato skutečnost nepochybně ústit v závěr, že důvodnou měla být shledána rovněž žalobní námitka o tom, že stěžovatelce nebylo umožněno přezkoumat, na základě jakých skutečností bylo při stanovení daně vycházeno z ceny několikanásobně vyšší, než byla tzv. tržní hodnota nemovitostí, stanovená soudními znalci.

1396

Daň z příjmů: neoprávněné podnikání; ostatní příjmy

k § 7 odst. 1 písm. b) a § 10 odst. 1 zákona ČNR č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění účinném pro zdaňovací období roku 2002
k § 2 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon)
k § 2 odst. 1 obchodního zákoníku

I. Provozuje-li fyzická osoba, byť dlouhodobě a samostatně, soustavnou činnost pod vlastním jménem a na vlastní odpovědnost, aniž by měla živnostenské oprávnění, nejedná se o provozování živnosti ve smyslu § 2 odst. 2 zákona č. 455/1991 Sb., živnostenského zákona. Příjmy dosažené z této činnosti nelze podřadit pod § 7 odst. 1 písm. b) zákona ČNR č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, a tvoří dílčí základ daně z příjmů podle § 10 citovaného zákona.

II. Ostatními příjmy podle § 10 zákona ČNR č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, jsou předně příjmy, při kterých dochází ke zvýšení majetku, pokud však nejde o příjmy podle § 6 až § 9 citovaného zákona. Uvedené ustanovení obsahuje pouze demonstrativní výčet příjmů, o které by se mohlo jednat. Tento výčet přichází však v úvahu vždy až teprve tehdy, lze-li dospět k závěru o tom, že nelze příjem podřadit pod některé z předchozích ustanovení § 6 až § 9 (v daném případě nebylo možno příjem stěžovatele posoudit jako příjem z podnikání dle § 7, neboť činnost vykonával bez oprávnění).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 9. 2007, čj. 5 Afs 148/2006-50)

Věc: Petr J. proti Finančnímu ředitelství v Ostravě o daň z příjmů fyzických osob, o kasační stížnost žalobce.

Policie České republiky v součinnosti s celní správou zjistila, že žalobce nelegálně dovážel mobilní telefony ze zahraničí, které následně prodával na českém trhu. Na základě těchto skutečností zahájil správce daně se žalobcem daňové řízení a zjistil, že žalobce v průběhu roku 2002 inkasoval celkem 5 683 050 Kč za prodej mobilních telefonů. Dále zjistil, že žalobce provozoval obchodní činnost bez jakéhokoliv oprávnění k podnikání, nebyl registrován k žádné dani, nepodal žádné daňové přiznání. Žalobce v průběhu řízení neprokázal vynaložené výdaje, respektive uvedl, že nemá žádné důkazní prostředky

prokazující výdaje na pořízení mobilních telefonů. Správce daně příjmy dosažené z prodeje mobilních telefonů posoudil jako příjem dle § 10 zákona o daních z příjmů a platebním výměrem stanovil daň z příjmů fyzických osob za zdaňovací období roku 2002 ve výši 1 594 196 Kč.

Proti platebnímu výměru podal žalobce odvolání, v němž nikterak nezpochybnil zjištění, týkající se jeho činnosti ani výše dosaženého příjmu, ale pouze to, že dosažený příjem měl být zdaněn nikoli dle § 10 zákona o daních z příjmů, ale dle § 7 citovaného zákona. Připouští přitom, že provozoval činnost, přestože neměl živnostenské oprávnění, nicméně tato činnost vykazovala všechny znaky podnikání, a pokud by o vydání živnostenského oprávnění požádal, nepochybně by je získal, neboť splňoval všechny podmínky. Podané odvolaní žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 29. 6. 2004.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce správní žalobu u Krajského soudu v Ostravě. V ní opětovně uvedl, že činnost, kterou provozoval, vykazovala znaky podnikání, tudíž příjmy měly být zdaněny dle § 7 zákona o daních z příjmů. Ze skutečnosti, že žalobce nevlastnil oprávnění k podnikání, nelze dle jeho názoru automaticky učinit závěr, že nepodnikal, a proto nelze jeho příjem podřadit pod ustanovení § 7 zákona o daních z příjmů. Nadto žalobce konstatuje, že v ustanovení § 10 zákona naopak jsou uvedeny příjmy, které lze obecně charakterizovat jako příjmy jednorázové a nahodilé; o takové příjmy se však v jeho případě nejednalo, neboť příjmy plynuly z pravidelného a po dlouhou dobu trvajícího prodeje. Žalobce v žalobě trval na tom, že se jednalo o příjmy z podnikání, které měly být podřazeny pod ustanovení § 7 zákona o daních z příjmů, a že měly být uplatněny paušální výdaje dle § 7 odst. 9 zákona, tj. ve výši 25 % z příjmů.

Krajský soud v Ostravě žalobu zamítl rozsudkem ze dne 13. 4. 2006.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost, v níž zejména namítal, že krajský soud nesprávně posoudil charakter příjmů. Pro posouzení příjmů z podnikání je podle krajského soudu rozhodné, zda stěžovatel má oprávnění k podnikání. Protože stěžovatel takovým oprávněním nedisponoval, byly příjmy podřazeny nikoli pod ustanovení § 7 zákona o daních z příjmů, ale pod ustanovení § 10 zákona. Stěžovatel s tímto právním posouzením nesouhlasí, neboť jeho činnost měla veškeré znaky podnikání; dle přesvědčení stěžovatele je nutno vykonávanou činnost posuzovat dle obsahu, nikoli formálně, tj. zda měl či nikoli živnostenský list. V § 10 zákona o daních z příjmů jsou uvedeny příjmy jednorázové a nahodilé; v jeho případě se však jednalo o příjem z pravidelné a dlouhotrvající činnosti. Příjem stěžovatele měl být správně posouzen podle § 7 zákona o daních z příjmů a měly mu být zohledněny výdaje, které uplatnil paušálem ve výši 25 %.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Zákon o daních z příjmů výslovně nerozděluje příjmy na ty, které jsou nabyty v souladu se zákonem, a tudíž podléhají zdanění, a na příjmy protiprávní, jež by tak byly výlučně předmětem trestněprávní represe nebo případně předmětem sankcí podle zvláštních předpisů.

Podnikáním se rozumí ve smyslu § 2 odst. 1 obchodního zákoníku soustavná činnost prováděná samostatně podnikatelem vlastním jménem a na vlastní odpovědnost. Všechny podmínky pro to, aby se mohlo jednat o podnikání – tj. samostatnost, soustavnost, jakož i to, že činnost je prováděná podnikatelem – musejí být splněny současně.

Podnikatelem ve smyslu § 2 odst. 2 obchodního zákoníku je každá osoba zapsaná v obchodním rejstříku, osoba, která podniká na základě živnostenského oprávnění (živnostenský list nebo koncesní listina vydané živnostenským úřadem; podmínky živnostenského podnikání upravuje živnostenský zákon), osoba, která podniká na základě jiného než živnostenského oprávnění podle zvláštních předpisů (tzv. svobodná povolání – např. advokáti, lékaři, veterináři, lékárníci, daňoví poradci, auditoři, znalci, apod.; také však je třeba zvláštního oprávnění k některým speciálním

činnostem – hornická činnost, výroba a rozvod elektřiny, plynu a tepla, provoz rozhlasového a televizního vysílání, drážní provoz, bankovnictví, pojišťovnictví apod.), a osoba, která provozuje zemědělskou výrobu a je zapsána do evidence podle zvláštního předpisu (evidenci zemědělských podnikatelů vedou obecní úřady obcí s rozšířenou působností).

K podnikání je způsobilý pouze podnikatel ve smyslu § 2 odst. 2 obchodního zákoníku. Na ty, kdo status podnikatele nemají (nedisponují potřebným oprávněním), pamatuje § 3a obchodního zákoníku a obchodní zákoník se na ně zásadně nevztahuje. Uvedené ustanovení vychází z principu, že nelze činit rozdíl mezi osobami podnikajícími oprávněně a neoprávněně co do obligačních následků jejich úkonů. Stejně např. pro posouzení odpovědnosti za škodu není rozhodující, zda provozovatel má činnost, při jejímž uskutečňování ke škodě došlo, tuto zapsanou v obchodním rejstříku či nikoli. Kdo však podniká bez příslušného živnostenského nebo jiného veřejnoprávního oprávnění, porušuje tím veřejné právo, není tím však zbaven schopnosti uzavírat smlouvy, tedy obchodovat. Oba aspekty, tj. veřejnoprávní a soukromoprávní, je však třeba odlišovat.

Zatímco absence příslušného oprávnění k podnikání ve sféře soukromého práva nemá vliv na platnost soukromoprávního úkonu, ve sféře práva veřejného, tedy i práva daňového, chování *contra legem* má zvláštní dopady. Nelze totiž stejná nebo dokonce větší daňová zvýhodnění přiznat těm subjektům, které právní předpisy porušují, oproti těm, které se chovají *secundum legem*.

Podle ustanovení § 7 odst. 1 zákona o daních z příjmů se za příjmy z podnikání považují: a) příjmy ze zemědělské výroby, lesního a vodního hospodářství, b) příjmy ze živnosti, c) příjmy z jiného podnikání podle zvláštních předpisů, d) podíly společníků veřejné obchodní společnosti a komplementářů komanditní společnosti na zisku.

Živností je podle § 2 živnostenského zákona soustavná činnost provozovaná samostatně, vlastním jménem, na vlastní odpovědnost, za účelem dosažení zisku a za podmínek stanovených tímto zákonem.

Jakkoli stěžovatel tvrdí, že vykonával samostatně soustavnou činnost pod vlastním jménem a na vlastní odpovědnost, nesplňuje další z podmínek pro to, aby mohla být tato činnost považována za výkon živnosti. Provozoval-li ji totiž bez živnostenského oprávnění, nevykonával ji za podmínek stanovených živnostenským zákonem (§ 10, § 45, § 47, respektive § 50 živnostenského zákona).

Vzhledem k výše uvedenému žalovaný ani soud nepochybili, nepodřadili-li příjmy stěžovatele pod § 7 odst. 1 písm. b) zákona o daních z příjmů, neboť se nemohlo jednat o příjmy z podnikání, respektive z živnosti. Z povahy dosažených příjmů stěžovatele (příjmy z obchodování) se podává, že se nemohlo jednat ani o žádný jiný příjem podřaditelný pod § 7 odst. 1, respektive odst. 2 zákona o daních z příjmů.

Stěžovateli nelze přisvědčit ani v závěrech, které učinil stran nepřípadnosti aplikace § 10 zákona o daních z příjmů.

Stěžovatel výše uvedené ustanovení nesprávně pochopil, vylučuje-li jeho aplikaci pouze z toho, že se u něj nejednalo o příjmy příležitostné a jednorázové [§ 10 odst. 1 písm. a) cit. zákona].

Ostatními příjmy podle § 10 zákona o daních z příjmů jsou předně příjmy, při kterých dochází ke zvýšení majetku, pokud nejde o příjmy podle § 6 až § 9. Uvedené ustanovení obsahuje pouze demonstrativní výčet příjmů, o které by se mohlo jednat. Tento výčet přichází však v úvahu vždy až teprve tehdy, lze-li dospět k závěru o tom, že nelze příjem podřadit pod některý z předchozích § 6 až § 9. Tak tomu bylo i v případě stěžovatele.

Protože příjem stěžovatele nemohl tvořit dílčí základ daně podle § 7 zákona o daních z příjmů, nemohl stěžovatel využít ani možnost, kterou uvedené ustanovení v odst. 9 podnikatelům poskytuje, totiž uplatnit paušální výdaje, aniž by musel skutečně vynaložené výdaje prokazovat.

Příjem stěžovatele žalovaný správně zahrnul do dílčího základu daně podle § 10 zákona o daních z příjmů; v tom případě lze uplatnit pouze výdaje prokazatelně vynaložené (§ 10 odst. 4 zákona).

1397

Daňové řízení: úkon směřující k vyměření nebo doměření daně Daň z přidané hodnoty: osvědčení o registraci

k § 47 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.")

k § 5 odst. 1 zákona ČNR č. 588/1992 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění účinném pro zdaňovací období let 2001 a 2002*)

Samotné vydání osvědčení o registraci daňového subjektu k dani z přidané hodnoty nelze považovat za úkon směřující k vyměření daně nebo jejímu dodatečnému stanovení (§ 47 odst. 2 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků), když daňová povinnost i povinnost podat daňové přiznání vzniká u tzv. „nedobrovolných" plátců daně z přidané hodnoty přímo ze zákona a registrace k dani z přidané hodnoty má pak účinky čistě deklaratorní, kdy od data žádosti o registraci, osvědčení o registraci či doručení takového osvědčení se neodvíjí vznik, změna či zánik daňové povinnosti - ty jsou zákonem vázány jen na skutečnosti, které jsou na registraci samotné nezávislé (§ 5 odst. 1 zákona ČNR č. 588/1992 Sb., o dani z přidané hodnoty).

(Podle rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 19. 7. 2007, čj. 22 Ca 393/2006-26)

Prejudikatura: srov. č. 178/2004 Sb. NSS, č. 437/2005 Sb. NSS, č. 634/2005 Sb. NSS, č. 698/2005 Sb. NSS, č. 953/2006 Sb. NSS, č. 954/2006 Sb. NSS, č. 1150/2007 Sb. NSS a nález Ústavního soudu č. 103/2004 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 583/03).

Věc: Peter D. proti Finančnímu ředitelství v Ostravě o daň z přidané hodnoty.

Žalobce dne 28. 8. 2003 podal u Finančního úřadu Ostrava I. přihlášku k registraci k dani z přidané hodnoty, ve které uvedl jako datum zákonné povinnosti registrace den 1. 9. 2000, neboť jeho obrat za předcházející tři měsíce (5 - 7/2000) dosáhl 1 004 335 Kč. Správce daně proto dne 2. 9. 2003 vydal osvědčení o registraci žalobce k dani z přidané hodnoty s účinností od 1. 9. 2000. Dne 4. 11. 2003 pak žalobce podal u správce daně přiznání k dani z přidané hodnoty za veškerá čtvrtletí let 2001 - 2002. Dne 11. 8. 2005 správce daně zahájil u žalobce daňovou kontrolu, jejímž předmětem byla daň z přidané hodnoty za veškerá čtvrtletí let 2001 - 2002 a za II. - IV. čtvrtletí 2003. Na základě této daňové kontroly správce daně doměřil dne 7. 9. 2005 žalobci daň z přidané hodnoty za I. - IV. čtvrtletí roku 2001 a I. - IV. čtvrtletí roku 2002.

Proti rozhodnutím správce daně podal žalobce odvolání, jež žalovaný dne 24. 8. 2006 zamítl.

Žalobami podanými ke Krajskému soudu v Ostravě se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného, přičemž mimo jiné namítal, že napadená rozhodnutí byla vydána po uplynutí prekluzivní tříleté lhůty stanovené v § 47 odst. 1 d. ř.

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě k tomuto žalobnímu bodu uvedl, že žalobce byl k dani z přidané hodnoty zaregistrován zpětně k 1. 9. 2000 z důvodu překročení obratu dle § 5 odst. 1 zákona o dani z přidané hodnoty. Přihláška k registraci byla podána 28. 8. 2003, osvědčení o registraci 2. 9. 2003, s účinností od 1. 9. 2000. Řádná daňová přiznání žalobce podal až 4. 11. 2003. Daňová kontrola byla zahájena 11. 8. 2005, čímž došlo k přetržení běhu tříleté prekluzivní lhůty, která běží znovu od konce roku 2005 a skončila by až 31. 12. 2008.

Krajský soud v Ostravě napadená rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

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

Z odůvodnění:

(...) Jako stěžejní se jeví § 47 odst. 1 d. ř., který určuje, že *„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".*

Dle § 47 odst. 2 věty prvé d. ř., *„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."*

Dle § 5 odst. 1 zákona o dani z přidané hodnoty, *„Plátci jsou osoby podléhající dani, jejichž obrat za nejbližší nejvýše tři předcházející po sobě jdoucí kalendářní měsíce přesáhne částku 750 000 Kč, a to od prvního dne druhého měsíce následujícího po měsíci, ve kterém překročily stanovený obrat. Tyto osoby jsou povinny předložit žádost o registraci podle zákona o správě daní a poplatků nejpozději do 20. dne kalendářního měsíce následujícího po měsíci, ve kterém překročily stanovený obrat."*

Dle § 36 odst. 4 téhož zákona, *„Prvním zdaňovacím obdobím plátce je kalendářní měsíc nebo kalendářní čtvrtletí, v němž nabude účinnosti registrace plátce vyznačená v osvědčení o registraci."*

Dle § 40 odst. 4 d. ř., *„Je-li zdaňovací období kratší než jeden rok, podává se daňové přiznání nebo hlášení do dvaceti pěti dnů po jeho uplynutí. Nenastala-li ve zdaňovacím období daňová povinnost, sdělí tuto skutečnost subjekt daně správci daně písemně ve stejné lhůtě. Tuto lhůtu nelze prodloužit."*

Z uvedeného vyplývá, že nabyla-li registrace žalobce k dani z přidané hodnoty účinnosti již dnem 1. 9. 2000, neboť to je den vyznačený na osvědčení o registraci (§ 36 odst. 4 zákona o dani z přidané hodnoty), pak veškerá následující období jsou ve smyslu uvedeného ustanovení obdobími zdaňovacími. V souvislosti s jednotlivými kalendářními čtvrtletími pak vznikla dle § 40 odst. 4 d. ř. povinnost podat daňové přiznání a prekluzivní lhůta dle § 47 odst. 1 d. ř. počala běžet takto:

zdaňovací období	povinnost podat daňové přiznání	počátek běhu prekluzivní lhůty	konec běhu prekluzivní lhůty
I. čtvrtletí 2001	25. 4. 2001	1. 7. 2001	30. 6. 2004
II. čtvrtletí 2001	25. 7. 2001	1. 10. 2001	30. 9. 2004
III. čtvrtletí 2001	25. 10. 2001	1. 1. 2002	31. 12. 2004
IV. čtvrtletí 2001	25. 1. 2002	1. 4. 2002	31. 3. 2005
I. čtvrtletí 2002	25. 4. 2002	1. 7. 2002	30. 6. 2005
II. čtvrtletí 2002	25. 7. 2002	1. 10. 2002	30. 9. 2005
III. čtvrtletí 2002	25. 10. 2002	1. 1. 2003	31. 12. 2005
IV. čtvrtletí 2002	25. 1. 2003	1. 4. 2003	31. 3. 2006

Zde soud dodává, že samotné vydání osvědčení o registraci daňového subjektu k dani z přidané hodnoty nelze považovat za úkon směřující k vyměření daně nebo jejímu dodatečnému stanovení (§ 47 odst. 2 d. ř.), když daňová povinnost i povinnost podat daňové přiznání vzniká u tzv. „nedobrovolných" plátců daně z přidané hodnoty přímo ze zákona a registrace k dani z přidané hodnoty má pak účinky čistě deklaratorní, kdy od data žádosti o registraci, osvědčení o registraci či doručení takového osvědčení se neodvíjí vznik, změna či zánik daňové povinnosti – ty jsou zákonem vázány jen na skutečnosti, které jsou na registraci samotné nezávislé (srov. § 5 odst. 1 zákona o dani z přidané hodnoty).

Současně je třeba dodat, že k přetržení běhu prekluzivní lhůty dle § 47 odst. 1 d. ř. postupem dle § 47 odst. 2 d. ř., tedy zejména zahájením daňové kontroly, může dojít jen, pokud úkon předvídaný § 47 odst. 2 d. ř. je učiněn uvnitř, nikoli vně běhu prekluzivní lhůty (k tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2006, čj. 1 Afs 73/2005-49).

Zahájení daňové kontroly dne 11. 8. 2005 tak mohlo mít v posuzovaném případě dle § 47 odst. 2 d. ř. vliv jen na běh těch prekluzivních lhůt, které již dříve uplynutím neskončily. S ohledem na běh prekluzivních lhůt naznačený ve shora uvedené tabulce tak zahájení daňové kontroly dne 11. 8. 2005 nebylo již způsobilé zabránit uplynutí prekluzivních lhůt ve vztahu k celému roku 2001 a k I. čtvrtletí 2002. Ve vztahu k II. – IV. čtvrtletí 2002, kde by k uplynutí prekluzivních lhůt došlo až po 11. 8. 2005, však zahájením daňové kontroly u žalobce k přetržení běhu prekluzivních lhůt došlo.

1398

Daň z příjmů: výdaje na pracovní cesty

k § 24 odst. 2 zákona ČNR č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění účinném pro zdaňovací období roku 2002

Daňově uznatelnými výdaji jsou podle § 24 odst. 2 písm. k) zákona ČNR č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, náhrady za používání silničních motorových vozidel při pracovních cestách, vyplacené zaměstnavateli zaměstnancům v souladu s platnými právními předpisy. Pro posouzení nároků zaměstnanců a následnou uznatelnost poskytnutých náhrad jako nákladů daňových je pak rozhodující vymezení pravidelného pracoviště. Pokud je jako místo výkonu práce sjednáno širší území (okres, kraj), je nutné uzavřít dohody o pravidelném pracovišti vždy. U zaměstnanců s častou změnou pracoviště, vyplývající ze zvláštní povahy povolání, pak zákon připouští dohodnout jako pravidelné pracoviště místo pobytu (bydliště).

(Podle rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 9. 8. 2007, čj. 10 Ca 49/2007-36)

Věc: Společnost s ručením omezeným R. proti Finančnímu ředitelství v Českých Budějovicích o daň z příjmů právnických osob.

Finanční úřad ve Vimperku vydal dne 17. 7. 2006 dodatečný platební výměr za zdaňovací období roku 2002, ve kterém doměřil žalobci na dani z příjmů právnických osob částku 51 150 Kč.

Proti tomuto dodatečnému platebnímu výměru se žalobce odvolal. O odvolání rozhodl žalovaný dne 23. 2. 2007 tak, že změnil rozhodnutí správce daně (dodatečně vyměřenou daň z příjmů právnických osob za zdaňovací období roku 2002 snížil na částku 49 910 Kč). Toto rozhodnutí odůvodnil tím, že námitce žalobce ohledně částky 4050 Kč za pozvánky, vstupenky pro obchodní partnery na výstavu PRAGODENT 2002 vyhověl a upravil základ daně i daňovou povinnost ve prospěch žalobce. Neuznal však jako daňově uznatelné výdaje částku 161 293,80 Kč, kterou žalobce zaúčtoval jako cestovní náhrady vyplacené za použití soukromého vozidla Josefu L. Stalo se tak s odůvodněním, že cestovní příkazy jednak nevyhovují požadavkům zákona č. 119/1992 Sb., o cestovních náhradách (dále jen „zákon č. 119/1992 Sb."). Není z nich zřejmý počet míst, které pracovník Josef L. navštívil, ani přesný časový rozpis pracovních cest. Dále pak z cestovních příkazů nevyplynulo, že by Josef L. opustil v pracovní smlouvě uvedené místo výkonu práce, tedy

území severních, západních, východních a středních Čech. Pokud se tak stalo, jednalo se o jižní Čechy, kde je sídlo žalobce, a tudíž takovou cestu žalovaný nepovažoval za cestu služební, ale za cestu do zaměstnání. Proto uzavřel, že Josefu L. nevznikl nárok na náhrady výdajů vzniklých při pracovních cestách, a tak tyto náklady neuznal ve smyslu § 24 odst. 2 písm. k) zákona č. 586/1992 Sb. jako daňové výdaje. Argumentaci žalobce ohledně daňové uznatelnosti těchto výdajů a jím předložené doklady, včetně vnitropodnikové směrnice z 1. 4. 2000, žalovaný neakceptoval.

Proti tomuto rozhodnutí žalovaného brojil žalobce žalobou, ve které nejprve zdůraznil, že podstata sporu je v tom, zda prostředky vyplacené žalobcem v roce 2002 jeho zaměstnanci Josefu L. jsou oprávněnými výdaji na dosažení, zajištění a udržení zdanitelných příjmů ve smyslu § 24 odst. 2 písm. k) zákona č. 586/1992 Sb. Žalovaný dospěl k závěru, že tyto prostředky ve výši 83 049,60 Kč takovými daňovými náklady nejsou a neměly být Josefu L. vyplaceny jako náhrady cestovních výdajů, neboť tento zaměstnanec nevykonával pracovní cesty, protože v konkrétních případech neopustil své pravidelné pracoviště. Celá věc je proto omezena na posouzení toho, zdali pravidelným pracovištěm pana L. podle zákona č. 119/1992 Sb. bylo jeho bydliště, či zda tímto místem byl celý region vymezený oblastí severních, středních, východních a západních Čech. Žalobce poukázal na úpravu dle § 38 odst. 1 zákoníku práce (č. 65/1965 Sb.), podle které se pracovní cestou rozumí časově omezené vyslání zaměstnance zaměstnavatelem mimo sjednané místo výkonu práce. Dále poukázal na dikci § 2 odst. 1 a 3 zákona č. 119/1992 Sb. Žalovaný uzavřel, že žalobce s Josefem L. nesjednal místo pravidelného pracoviště, a vyšel proto z velice široce definovaného místa výkonu práce sjednaného v pracovní smlouvě, a nemohl tudíž uznat za daňové náklady prostředky vyplacené Josefu L. jako cestovní náhrady. Názor žalobce a jeho argumentaci vnitřním předpisem neakceptoval. Zpochybnil totiž pravost tohoto předpisu v souvislosti s datem jeho vydání. Podle názoru žalobce otázka pravosti vnitřního předpisu není pro věc rozhodná. Vnitřním předpisem zaměstnavatel konkretizoval některá práva a povinnosti zaměstnanců. Jednalo se o jednostranný úkon zaměstnavatele. Citovaná ustanovení zákona č. 119/1992 Sb. předpokládají ohledně pravidelného pracoviště či místa výkonu práce dohodu zaměstnance se zaměstnavatelem. Zákon formu dohody neurčuje. Podle názoru žalobce dohoda nemusí být písemná, postačí její uzavření byť jen v ústní formě. Dokladem konsenzu mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem je skutečnost, že cestovní náhrady účtované zaměstnancem byly zaměstnavatelem akceptovány a propláceny. Pokud by taková dohoda nebyla, těžko by mohl zaměstnanec cestovní náhrady účtovat a zaměstnavatel proplácet. Svědectví ohledně existence takové dohody by mohl podat Josef L. Žalovaný však tuto možnost nezkoumal. Jako důkazy nelze zpochybňovat cestovní příkazy Josefa L. jen proto, že časy odjezdů a příjezdů jsou tam uvedeny v celých hodinách, či v půlhodinách. Pokud by měla být pravidelným pracovištěm jmenovaného celá oblast severních, středních, východních a západních Čech, pak bez ohledu na skutečnost, že ve Vimperku je sídlo žalobce, musí být cesta do tohoto města považována za pracovní cestu. Žalobce uzavřel, že pravidelným pracovištěm Josefa L., nejméně konkludentně sjednaným, bylo místo jeho tehdejšího bydliště, a proto náhrady, vyplacené mu za vyúčtované pracovní cesty, jsou oprávněnými daňovými náklady žalobce podle § 24 odst. 2 písm. k) zákona č. 586/1992 Sb. I kdyby soud takový názor neakceptoval, bylo by důvodem požadovaného zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení nezákonné vyřazení také těch cestovních náhrad jmenovanému vyplacených na základě vyúčtovaných pracovních cest do sídla žalobce, tedy mimo region považovaný žalovaným za místo jeho pravidelného pracoviště, když cesta do sídla zaměstnavatele, pokud jde o cestu mimo pravidelné pracoviště, je obecně považována na cestu pracovní.

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě zejména konstatoval, že žalobce v období roku

2002 zaúčtoval na účet cestovních náhrad za použití soukromého vozidla částku 161 293,20 Kč na základě předložených cestovních příkazů Josefa L., které jsou v kopiích založeny v daňovém spise. Tyto cestovní příkazy nesplňují v mnoha ohledech základní kritéria cestovních příkazů, tak jak jsou specifikovány zákonem č. 119/1992 Sb. V žádném příkaze není uvedeno, jakého zákazníka Josef L. navštívil, jak dlouho s tímto zákazníkem jednal. Podle těchto cestovních příkazů Josef L. neopustil v pracovní smlouvě uvedené místo výkonu prácc, neboť jeho pravidelné pracoviště bylo na území severních, západních, východních a středních Čech. V případě cesty Josefa L. do jižních Čech do sídla žalobce se rovněž nejednalo o pracovní cestu, neboť se jednalo o cestu do zaměstnání. Žalobci tedy nárok na náhradu výdajů vzniklých při pracovních cestách nevznikl, a tudíž nelze žalobci uznat částky vyplacené Josefu L. jako daňově uznatelný výdaj ve smyslu § 24 odst. 2 písm. k) zákona č. 586/1992 Sb. Podle pracovní smlouvy sepsané mezi žalobcem a panem Josefem L. ze dne 29. 8. 1996 nebylo pravidelné pracoviště Josefa L. sjednáno a místem výkonu práce byly severní, střední, západní a východní Čechy. Josef L. nikdy neopustil své pracoviště, tedy místo výkonu práce, a proto nebyly splněny podmínky pro uplatnění náhrad jako daňového výdaje ve smyslu § 24 odst. 2 písm. k) zákona č. 586/1992 Sb. Žalobce pak s těmito závěry správce daně nesouhlasil, písemně reagoval tak, že do roku 1997 neměl pravidelné pracoviště v pracovních smlouvách, bylo na nich uvedeno pouze místo působnosti obchodního zástupce, a dle žalobce pracovníci přijatí do roku 1996 měli pravidelné pracoviště řešeno v bodě 2.3. pracovní smlouvy tak, že se ve své činnosti řídí vnitropodnikovými předpisy organizace vydanými jejími statutárními orgány. Jako důkaz žalobce předložil kopii pracovní smlouvy a také kopii vnitropodnikového předpisu. Správce daně pravost směrnice ke dni 1. 4. 2000 zpochybnil. Navíc cestovní příkazy Josefa L. připomínají výkaz pevné pracovní doby a údaje v nich uvedené nezobrazují skutečný průběh pracovních cest. Žalovaný nezpochybňuje, že Josef L. při své činnosti využíval osobní automobil a jednal se zákazníky žalobce. Rozhodující však je, že žalobce neprokázal místo pravidelného pracoviště svého zaměstnance, od něhož se odvíjí právě posuzování pracovních cest.

Krajský soud v Českých Budějovicích napadené rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

V konkrétní záležitosti bylo sporné, zda prostředky vyplacené žalobcem v roce 2002 jeho zaměstnanci Josefu L. byly oprávněnými výdaji na dosažení, udržení a zajištění zisku ve smyslu § 24 odst. 2 písm. k) zákona č. 586/1992 Sb. Žalovaný v této souvislosti totiž dospěl k závěru, že prostředky v celkové výši 161 293,80 Kč takovými daňovými náklady nejsou, Josefu L. vyplaceny jako náhrady cestovních výdajů být neměly, neboť ve všech případech nevykonával pracovní cesty, když neopustil své pravidelné pracoviště.

Rozhodující pro posouzení nároků zaměstnance Josefa L. na cestovní náhrady je proto otázka vymezení pravidelného pracoviště. Zásadní význam má definice tohoto pojmu obsažená v zákoně č. 119/1992 Sb. Je tomu tak proto, že pouze za situace, kdy je zaměstnanec vyslán k plnění pracovních úkolů mimo své pravidelné pracoviště, je na pracovní cestě a při splnění dalších stanovených podmínek mu náleží cestovní náhrady. Výklad pojmu pravidelného pracoviště jednoznačně vyplývá z definice pracovní cesty tak, jak je uvedeno v § 2 odst. 1 zákona č. 119/1992 Sb. Pokud se jedná o určení pravidelného pracoviště, je třeba vycházet z obsahu celého § 2 odst. 3 předmětného zákona. Obecně jsou podmínky pro určení pravidelného pracoviště upraveny v prvé větě tohoto ustanovení, podle které se pravidelným pracovištěm pro účely tohoto zákona rozumí místo dohodnuté se zaměstnancem, není-li takové místo dohodnuto, je pravidelným pracovištěm místo výkonu práce sjednané v pracovní smlouvě. Zákon tedy při určení pravidelného pracoviště upřednostňuje dohodu mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem. V případě, že taková dohoda neexistuje, vychází se z pracovní

smlouvy a z místa výkonu práce v této smlouvě sjednaného. Ze smyslu právní úpravy obsažené v zákoně č. 119/1992 S. však jednoznačně vyplývá, že pravidelným pracovištěm by zásadně nemělo být území širší než obec. Pokud je tedy jako místo výkonu práce sjednáno území širší (okres, kraj, území České republiky), je vždy nutné uzavřít dohodu o pravidelném pracovišti. Přestože zákon klade uzavření dohody na prvé místo, nejsou zaměstnanec a zaměstnavatel při jejím uzavření zcela neomezeni. Důvodem určitého omezení je zabránit obcházení zákona, především zamezit tomu, aby zaměstnanci byly hrazeny běžné výdaje spojené s cestou do zaměstnání. Jedním z takových omezení je § 2 odst. 3 věta druhá, dle které je možné jako pravidelné pracoviště dohodnout i místo pobytu, zjednodušeně řečeno bydliště, ale to pouze u těch zaměstnanců, u nichž častá změna pracoviště vyplývá ze zvláštní povahy povolání. U těchto zaměstnanců zákon umožňuje dohodnout jako pravidelné pracoviště místo pobytu (bydliště) a od tohoto místa je pak posuzován zákonný nárok zaměstnance na poskytnutí cestovních náhrad. Postup při sjednání místa pobytu jako pravidelného pracoviště je stejný jako v jiných případech, kdy je uzavírána dohoda o pravidelném pracovišti. Zákon nestanoví povinnost uzavřít dohodu o pravidelném pracovišti písemně. Dohodu o pravidelném pracovišti lze uzavřít v pracovní smlouvě, případně v dodatcích k pracovní smlouvě, nebo v jiném dokumentu, který je uzavírán mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem. Pravidelné pracoviště zaměstnavatel nemůže určit zaměstnanci jednostranným rozhodnutím. Podle § 24 odst. 2 písm. k) zákona č. 586/1992 Sb. jsou také výdaji na dosažení, zajištění a udržení příjmů také výdaje (náklady) na pracovní cesty, včetně výdajů (nákladů) na pracovní cestu spolupracujících osob a společníků veřejných obchodních společností a komplementářů komanditních společností a pod bodem 3 výdaje na dopravu vlastním silničním motorovým vozidlem nezahrnutým do obchodního majetku poplatníka ve výši sazby základní náhrady a náhrady výdajů za spotřebované pohonné hmoty.

Z citované platné právní úpravy tak vyplývá, že poskytnutá náhrada prokázaných jízdních výdajů je výdajem (nákladem) zaměstnavatele na dosažení, zajištění a udržení zdanitelných příjmů podle § 24 odst. 2 písm. k) zákona č. 586/1992 Sb. V konkrétní záležitosti správce daně žalobcem poskytnutou náhradu jízdných výdajů zaměstnanci Josefu L. odmítl uznat jako výdaje daňové, s odůvodněním, že se nejednalo o pracovní cesty, neboť zaměstnanec Josef L. měl místo výkonu práce, tj. pravidelné pracoviště, na území severních, západních, východních a středních Čech, a pokud jel do jižních Čech, tedy sídla firmy žalobce, pak tato cesta se nedá považovat za cestu pracovní, ale za cestu do zaměstnání. Soud tento závěr vyslovený žalovaným nepovažuje za správný a zákonný, navíc při jeho vyslovení porušil žalovaný správní orgán ustanovení o řízení před správním orgánem, neboť neprovedl žalobcem nabízené důkazy k tomu, aby postavil najisto otázku uzavření dohody mezi zaměstnancem Josefem L. a žalobcem jako zaměstnavatelem.

Krajský soud zastává názor, že do daňových výdajů je možné zahrnout takové náhrady při pracovních cestách, které byly vyplaceny zaměstnancům poplatníka v souladu s právním předpisem, tj. takové náhrady výdajů při pracovních cestách, na něž zaměstnancům vznikl právní nárok dle příslušného předpisu. Žalovaný v prvé řadě zjistil, že zaměstnanec Josef L. vykonával pracovní cesty po území severních, západních, východních a středních Čech a zaměstnavatel, kterým je firma žalobce, mu náhrady při těchto pracovních cestách proplácel. Z předložených pracovních smluv žalovaný zjistil, že žalobce pravidelné pracoviště se zaměstnancem Josefem L. sjednáno neměl. Podle argumentace žalobce měli zaměstnanci přijatí do roku 1996 pravidelné pracoviště stanoveno v bodě 2.3. pracovní smlouvy, kde je uvedeno, že se pracovníci řídí vnitropodnikovými předpisy organizace vydanými jejími statutárními orgány, avšak žalovaný tuto předloženou vnitropodnikovou směrnici neakceptoval. Ve vnitropodnikové směrnici žalobce je uvedeno, že pravidelným pracovištěm zaměstnanců je vždy

trvalé bydliště zaměstnance. Vnitropodniková směrnice jako příloha pracovní smlouvy podepsaná zaměstnancem Josefem L. byla žalovanému předložena jako doklad dohody mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem ohledně místa pravidelného pracoviště, a to s odkazem na § 2 odst. 3 zákona č. 119/1992 Sb. Žalobcem rovněž argumentoval tím, že tato dohoda byla uzavřena, a z toho důvodu také byly tyto náhrady zaměstnanci poskytovány. Žalovaný toto tvrzení neakceptoval a rozpor mezi písemnými doklady a tvrzením žalobce provedením dalších důkazů neodstranil. Nabízel se výslech pracovníka Josefa L., na jehož základě mohlo být postaveno najisto, zda skutečně byla uzavřena, dohoda ohledně jeho pravidelného pracoviště. Pokud žalovaný uzavření dohody neakceptoval, měl tvrzení žalobce právě provedením nabízených důkazů vyvrátit. Při takto provedeném důkazním řízení žalovaný dále zcela přehlédl bod 7 pracovní smlouvy uzavřené s Josefem L. žalobcem dne 29. 8. 1996, z jejíhož bodu 7.1 vyplývá, že pracovníkovi budou vypláceny náhrady za používání osobního automobilu, než bude dodatkem smlouvy stanoveno jinak, přitom vyplácení se řídí platnými zákony a předpisy. Právě i z tohoto ustanovení vyplývá vůle zaměstnance i zaměstnavatele hradit náhrady za používání osobního automobilu, což je také smyslem vyplácení cestovních náhrad.

Soud proto dospěl k závěru, že žalovaný pochybil při provedeném dokazování, neboť nepostavil najisto, respektive nevyvrátil žalobci jeho tvrzení o tom, že byla uzavřena mezi pracovníkem Josefem L. a žalobcem dohoda o pravidelném pracovišti, když žalobci nic nebránilo v aplikaci § 2 odst. 3 zákona č. 119/1992 Sb., který umožňuje zaměstnavateli dohodnout pravidelné pracoviště i v místě bydliště, a to za situace, že je tak dáno povoláním zvláštní povahy. Jestliže zákon umožňuje, aby jako pravidelné pracoviště bylo dohodnuto místo bydliště zaměstnance, a dále zákon nestanoví povinnost uzavřít dohodu o pravidelném pracovišti písemně, nelze zpochybnit tvrzenou uzavřenou ústní dohodu účastníků pracovněprávního vztahu o místě pravidelného pracoviště. Lze připustit, že absence písemné dohody komplikuje postavení zaměstnance i zaměstnavatele, nicméně nelze autoritativním rozhodnutím bez vyvrácení nabízených důkazů uzavřít, že v případě Josefa L. nebylo ústně dohodnuto jako místo pravidelného pracoviště jeho bydliště, a na základě takto vedeného důkazního řízení pak vyloučit vyplacené náhrady za pracovní cesty z daňových výdajů. Žalovaný nevzal v úvahu význam formulace pravidelného pracoviště tak, jak je uvedena v § 2 odst. 3 zákona č. 119/1992 Sb. Formulace uvedená v tomto ustanovení je vázána právě na dohodu mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem a navíc u zaměstnanců, u nichž je častá změna pracoviště vázána na zvláštní povahu povolání, lze pravidelné pracoviště dohodnout v místě bydliště. Dále je třeba připomenout, že dohoda či sjednání pravidelného pracoviště od účinnosti zákona č. 119/1992 Sb. musí být formulována tak, že se musí jednat o jednu obec, město, nebo místo vymezené úžeji, tedy jako přesná adresa konkrétního pracoviště. U kategorie zaměstnanců, kteří často mění pracoviště vzhledem ke zvláštnímu charakteru povolání, je připouštěno zákonem, aby pravidelným pracovištěm bylo bydliště. To znamená, že zaměstnanci jsou na pracovní cestě, jakmile vyjedou z domova. To v dané záležitosti ze strany žalovaného správního orgánu respektováno nebylo. Proto soud uzavřel, že toto pochybení žalovaného mělo za následek nesprávně aplikovaný § 24 odst. 2 písm. k) zákona č. 586/1992 Sb., ve znění platném v konkrétním zdaňovacím období.

1399

Cla: prokázání preferenčního původu zboží

k Protokolu č. 4 k Evropské dohodě zakládající přidružení mezi Českou republikou na jedné straně a Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na druhé straně (sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 7/1995 Sb.)

Pravidla pro zjištění původu zboží a ověření důkazů původu stanovená Protokolem č. 4 k Evropské dohodě zakládající přidružení mezi Českou republikou na jedné straně a Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na druhé straně (sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 7/1995 Sb.) bylo třeba uplatňovat i na situace, kdy bylo před 1. 5. 2004 do České republiky dováženo z Evropského společenství zboží, o němž bylo deklarantem tvrzeno, že je původní v České republice. Podmínkou pro získání preferenční celní sazby při dovozu tohoto zboží pak bylo prokázání preferenčního původu zboží podle jmenovaného protokolu.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2007, čj. 2 Afs 34/2007-69)

Věc: Michal U. proti Celnímu ředitelství v Ústí nad Labem o clo a daň z přidané hodnoty, o kasační stížnosti žalovaného.

Celní úřad Liberec, pobočka v Jablonci nad Nisou, platebními výměry ze dne 14. 6. 2005 stanovil žalobci dovozní clo a daň z přidané hodnoty za dovezené osobní automobily Škoda.

Odvolání žalobce proti shora uvedeným platebním výměrům žalovaný rozhodnutími ze dne 2. 8. 2006, 25. 7. 2006, 28. 7. 2006 a 11. 8. 2006 zamítl.

Proti rozhodnutím žalovaného brojil žalobce žalobami, na jejichž základě Krajský soud v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci napadená rozhodnutí žalovaného i správního orgánu I. stupně dne 31. 1. 2007 zrušil.

Uvedená rozhodnutí krajského soudu napadl žalovaný (stěžovatel) kasační stížností, ve které poukázal zejména na to, že dodatečné platební výměry byly vydány na základě výsledků následné verifikace důkazů původu dováženého zboží předložených žalobcem, která byla prováděna v souladu s Protokolem č. 4 k Evropské dohodě zakládající přidružení mezi Českou republikou na jedné straně a Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na druhé straně (sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 7/1995 Sb.) a používané při dovozech zboží před 1. 5. 2004 (dále jen „Evropská dohoda" a „Protokol č. 4"). Při následné verifikaci nebyla potvrzena pravost ověřovaných dokumentů a celní úřad nepřiznal předmětnému zboží celní preference, i když tímto zbožím byly „ojeté" automobily Škoda. Stěžovatel nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že celní orgány nebyly oprávněny postupovat podle čl. 32 Protokolu č. 4, ale na základě § 6 nařízení vlády č. 480/2001 Sb. mohly použít pouze čl. 2 Protokolu č. 4; v ostatním měly postupovat podle zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (dále jen „daňový řád", „d. ř."), a rozhodné skutečnosti zjišťovat podle § 31 tohoto zákona. Stěžovatel zdůrazňuje, že při vývozu výrobku s celním statusem českého zboží je základním předpokladem k uplatnění preferenčního zacházení v zemi dovozu prokázání preferenčního původu v České republice některým z dokladů, který by tento původ prokazoval ve smyslu Protokolu č. 4. Není-li při vývozu takový doklad vydán, má vyvážený výrobek status českého zboží bez nároku na preferenční zacházení v zemi vývozu. Je-li takový výrobek dovezen zpět do České republiky, jedná se o zahraniční výrobek, jehož vývozce má zajistit vydání výměnného osvědčení o původu v České republice, které se vydává na základě původního osvědčení prvotně vydaného při vývozu z České republiky, aby dovozce mohl uplatnit preferenci podle § 6 nařízení vlády č. 480/2001 Sb. Pro-

tokol č. 4 v celém rozsahu je pak jediným možným předpisem pro určení podmínek pro preferenční původ zboží. Není možné z něho vytrhávat jednotlivé články, jak učinil krajský soud. Pouhá skutečnost, že předmětné zboží bylo vyrobeno v České republice, pokud není doprovázena původním osvědčením dle Protokolu č. 4, nestačí k tomu, aby zboží bylo původním v České republice. Stěžovatel nesouhlasí též s výtkou soudu o nejednoznačném definování pochybností v souvislosti s přiznáním celních preferencí. Předmětem ověřování bylo prokazování pravosti předmětných důkazů původu u osoby, která je vystavila nebo měla vystavit, které může být provedeno pouze k tomu příslušnými celními orgány vyvážející země u vývozce, který je za vystavení důkazu původu odpovědný. Dovážené zboží mělo tedy status zboží zahraničního a celní prohlášení s návrhem na jeho propuštění do volného oběhu s přiznáním celní preference muselo být podle § 128b odst. 1 písm. c) zákona ČNR č. 13/1993 Sb., celní zákon (dále jen „celní zákon"), doloženo také dokladem potřebným pro uplatnění celních sazebních preferencí (podle § 6 nařízení vlády č. 480/2001 Sb. odkazujícího na Protokol č. 4). Krajský soud se také zabýval pouze částí podmínek pro získání původu zboží, ačkoli ze žádostí o následnou verifikaci a sdělení o jejím výsledku je nepochybné, že celní orgány získaly pochybnosti o pravosti a správnosti důkazů původu, předložených v celním řízení, které měly být vystaveny a podepsány vývozci. Nedostatek těchto dokladů pak nelze nahradit dokazováním původu zboží dovozcem či celními orgány dovážející země, neboť takový postup není celním orgánům dovolen.

Žalobce ve svém vyjádření s kasační stížností zejména konstatoval, že právní názor vyslovený v rozsudku krajského soudu je správný. Podle § 31 odst. 8 písm. c) d. ř. prokazuje skutečnosti vyvracející věrohodnost povinných evidencí a záznamů celní úřad (k tomu poukázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2005, čj. 7 Afs 166/2004). Podle žalobce tak není možné, aby celní orgán vycházel při vydávání rozhodnutí pouze z výsledků postverifikačního řízení, aniž ze správního spisu plyne jakýkoli důvod k jeho zahájení v podobě pochybnosti celních orgánů o věrohodnosti podkladů předložených žalobcem.

Nejvyšší správní soud napadený rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

Stěžovatel v kasační stížnosti namítá důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (*„nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení"*), zpochybňuje totiž závěr krajského soudu o tom, že na předmětné zboží (tj. automobily s tvrzeným českým původem, které jsou dováženy ze SRN zpět do České republiky) nelze použít čl. 32 odst. 4 Protokolu č. 4. Nesouhlasí také s tvrzením krajského soudu, že nejednoznačně definoval pochybnosti v souvislosti s přiznáním celních preferencí.

Ze správního a soudního spisu k tomu vyplynulo, že žalobce uzavřel v roce 2002 sedm kupních smluv, v nichž jako prodávající figurovaly subjekty se sídlem nebo bydlištěm v SRN a jejichž předmětem byly osobní automobily Škoda. Žalobce předložil celním orgánům kupní smlouvy (faktury), jejichž součástí bylo prohlášení o původu zboží – označení CZ. Žalobce jako deklarant podal návrh na propuštění zboží do celního režimu volného oběhu a uplatnil preferenční zvýhodnění na sazbu cla na základě dokladu osvědčujícího původ zboží dle Protokolu č. 4. Správní orgán I. stupně podání přijal a zboží do navrženého celního režimu propustil. Následně však požádal o verifikaci celní orgány SRN. Z odpovědí uvedených orgánů pak vyplynulo, že v určitých případech prodávající kupní smlouvu nikdy nevystavil a dokument byl označen za falzifikát (kupní smlouva ze dne 15. 10. 2002, podle níž je prodávajícím Karina M., a kupní smlouva ze dne 29. 8. 2002, podle níž je prodávajícím společnost A.), případně prodávající prohlášení o původu zboží na kupní smlouvě či faktuře neuvedl ani nepodepsal (kupní smlouva ze dne 16. 8. 2002, kde je jako prodávající označen Georg B., a faktura

ze dne 9. 10. 2002, vystavená společností P.). Ve vztahu ke kupním smlouvám ze dne 26. 8. 2002 a dne 1. 10. 2002, kde jako prodávající figuruje společnost C., celní orgány SRN zjistily, že prodávající tyto smlouvy nikdy nepodepsal, a prohlášení na nich tedy nevystavil. Z účetnictví uvedené společnosti pak bylo zjištěno, že předmětné automobily sice prodala, avšak osobě od žalobce odlišné (Kamil S.) a za jinou cenu. V případě kupní smlouvy ze dne 17. 7. 2002, kde jako prodávající figuruje společnost F., německé celní orgány vývozce nezjistily a uvedly, že zřejmě již neexistuje. Z tohoto důvodu nemohlo být postverifikační řízení provedeno. Podle správního orgánu I. stupně tyto odpovědi neobsahovaly dostatečné informace pro určení pravosti dokumentu nebo skutečného původu výrobků, a nebylo tak možno považovat předmětné zboží za původní v České republice. Vzhledem k tomu nepřiznal příslušné celní preference podle Protokolu č. 4 a dodatečnými platebními výměry doměřil žalobci clo a daň z přidané hodnoty. Proti tomu podal žalobce odvolání, které však stěžovatel zamítl s tím, že výsledek následné verifikace je pro české celní orgány závazný, celní orgány nemají oprávnění ani důvod výsledek verifikace v tuzemsku přezkoumávat. Podle čl. 32 odst. 6 Protokolu č. 4 nebylo zboží přiznáno preferenční zacházení. Proti tomu podal žalobce ke krajskému soudu žalobu, které krajský soud vyhověl a napadená rozhodnutí stěžovatele a finančního úřadu zrušil s tím, že správní orgány nebyly oprávněny postupovat podle čl. 32 Protokolu č. 4. Z Evropské dohody mohly správní orgány použít pouze způsob stanovení pravidel o původu zboží pro použití celních preferencí (čl. 2 Protokolu č. 4), a to na základě § 6 nařízení vlády č. 480/2001 Sb. Správní orgány byly povinny postupovat podle daňového řádu a rozhodné skutečnosti zjišťovat postupem podle § 31 tohoto zákona.

Nejvyšší správní soud se s tímto závěrem krajského soudu neztotožňuje. Nelze totiž souhlasit s tím, že Evropská dohoda – a tedy také její Protokol č. 4 – dopadá pouze na zboží původem z Evropského společenství (dále jen „Společenství") dovážené do České republiky a zboží původem z České republiky dovážené do Společenství, nikoli ale na zboží jiné, jak tvrdí krajský soud. Na zmíněné zboží se totiž toliko uplatní zvýhodnění založená Evropskou dohodou, čili především snížení cel nebo cla nulová. Protokol č. 4 samotný se ale zjevně uplatňuje též na zboží ze třetích států, jestliže stanoví pravidla pro jeho odlišení od zboží původem ve Společenství nebo původem v České republice. Není důvod, aby se neuplatnil také na zboží vyvážené ze druhé smluvní strany zpět do země svého původu, navíc když na tuto situaci přímo pamatuje čl. 12 odst. 2 tohoto protokolu.

Na aplikaci Evropské dohody a jejího Protokolu č. 4 v daném případě přímo odkazují také vnitrostátní právní předpisy. Podle § 55 odst. 1 celního zákona, v rozhodném znění, podléhá dovoznímu clu (tj. clu vybíranému při dovozu zboží) všechno dovážené zboží s výjimkou zboží, které je v celním sazebníku výslovně označeno za zboží bez cla. Nařízení vlády č. 480/2001 Sb., kterým se vydává celní sazebník a kterým se stanoví sazby dovozního cla pro zboží pocházející z rozvojových a nejméně rozvinutých zemí a podmínky pro jejich uplatnění (celní sazebník), pak ve svém § 6 stanoví, že *„zboží dovážené ze zahraničí, které má preferenční původ v České republice podle podmínek stanovených mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána, je bez cla"*. Poznámka pod čarou k tomuto ustanovení pak mj. odkazuje právě na Evropskou dohodu.

Nejvyšší správní soud má za to, že tento odkaz nelze posoudit tak, jak to učinil krajský soud, tj. že se má jednat pouze o aplikaci čl. 2 Protokolu č. 4, nýbrž že je třeba Evropskou dohodu a její Protokol č. 4 použít jako celek, včetně ustanovení o ověřování důkazů původu, jak se domnívá stěžovatel. Svůj závěr přitom zdejší soud opřel zejména o znění Evropské dohody, Protokolu č. 4 a příslušných ustanovení celního zákona a celního sazebníku.

Podle čl. 1 Evropské dohody se zakládá přidružení mezi Českou republikou na straně jedné a Společenstvím a jeho členskými státy na straně druhé. Podle čl. 10 Evropské dohody dovozní cla, kterým ve Společenství podlé-

hají výrobky mající původ v České republice s výjimkou výrobků uvedených v příloze II a III, budou zrušena se vstupem této dohody v platnost. Čl. 11 Evropské dohody stanoví, že dovozní cla, kterým v České republice podléhají výrobky mající původ ve Společenství, uvedené v příloze IV, budou zrušena dnem vstupu této dohody v platnost. Čl. 35 Evropské dohody pak odkazuje na Protokol č. 4 k této dohodě, který stanoví pravidla o původu zboží pro použití celních preferencí, jež má na zřeteli tato dohoda.

Podle čl. 2 bodu 1 Protokolu č. 4 se pro účely provádění této dohody pokládají za původní ve Společenství *„výrobky zcela získané ve Společenství ve smyslu článku 5, dále výrobky získané ve Společenství obsahující materiály, které zde nebyly zcela získány, za předpokladu, že takové materiály byly podrobeny dostatečnému opracování nebo zpracování ve Společenství ve smyslu článku 6, a výrobky původní v Evropském hospodářském prostoru (EHP) ve smyslu Protokolu 4 Dohody o Evropském hospodářském prostoru“*. V souladu s bodem 2 citovaného článku se pro účely provádění této dohody pokládají za původní v České republice *„výrobky zcela získané v České republice ve smyslu článku 5 a výrobky získané v České republice obsahující materiály, které zde nebyly zcela získány, za předpokladu, že takové materiály byly podrobeny dostatečnému opracování nebo zpracování v České republice ve smyslu čl. 6“*.

Původní výrobky ve Společenství pak mají při dovozu do České republiky a původní výrobky v České republice mají při dovozu do Společenství nárok na uplatnění výhod podle této dohody, pokud je mj. předloženo tzv. „prohlášení na faktuře“ vyhotovené vývozcem na faktuře, dodacím listu nebo jiném obchodním dokladu, který popisuje výrobky takovým způsobem, aby je bylo možno ztotožnit, přičemž text tohoto prohlášení je obsažen v příloze č. IV Protokolu [čl. 16 odst. 1 písm. b) Protokolu č. 4]. Podle čl. 21 odst. 3 Protokolu č. 4 je vývozce, který vystavuje prohlášení na faktuře povinen kdykoli na požádání celních orgánů vyvážející země předložit nezbytné doklady prokazující původ výrobků a splnění ostatních podmínek tohoto protokolu.

Čl. 32 Protokolu č. 4 upravuje možnost ověřování důkazů původu. Podle jeho odst. 1 se následné ověřování důkazů původu provádí namátkově, nebo kdykoli mají celní orgány dovážející země opodstatněnou pochybnost o pravosti těchto dokumentů, o původu výrobků v nich uvedených nebo o splnění jiných podmínek tohoto protokolu. Podle odst. 2 tohoto článku vrátí celní orgány dovážející země fakturu, pokud je předložena, prohlášení na faktuře nebo kopie těchto dokumentů celním orgánům vyvážející země, je-li to možné, též s uvedením důvodů tohoto požadavku. Jakékoli získané dokumenty a informace o tom, že údaje uvedené na důkazu původu jsou nesprávné, jsou zaslány spolu se žádostí o ověření. Ověření je pak prováděno celními orgány vyvážející země. Pro tyto účely mají právo požadovat jakékoli doklady a provádět jakoukoli kontrolu účtů u vývozce nebo jinou kontrolu, kterou považují za účelnou (čl. 32 odst. 3 Protokolu č. 4). O výsledku ověření pak informují žádající celní orgány co nejdříve. Z tohoto výsledku musí být zřejmé, zda jsou dokumenty pravé, zda je možno výrobky v nich uvedené považovat za původní ve Společenství nebo v České republice a zda jsou splněny ostatní podmínky tohoto protokolu (čl. 32 odst. 3 Protokolu č. 4). Podle odst. 6, neobdrží-li v případech opodstatněných pochybností žádající celní orgány žádnou odpověď do deseti měsíců od data žádosti o ověření nebo nebude-li odpověď obsahovat dostatečné informace pro určení pravosti předmětného dokumentu nebo skutečného původu výrobků, nepřiznají nárok na preference, kromě případů způsobených výjimečnými okolnostmi.

Z uvedeného je tak zřejmé, že k tomu, aby bylo bez cla zboží, které není původní ve Společenství a je dovážené ze zahraničí do České republiky, je třeba, aby toto zboží mělo preferenční původ v České republice podle podmínek stanovených Evropskou dohodu (§ 6 celního sazebníku). Co se rozumí preferenčním původem, pak výslovně Evropská doho-

da ani celní sazebník nedefinují. V Protokolu č. 4 je toto slovní spojení použito toliko v příloze č. IV v české verzi prohlášení na faktuře (*„Vývozce výrobků uvedených v tomto dokumentu prohlašuje, že kromě zřetelně označených, mají tyto výrobky preferenční původ v..."*). Z toho je pak zřejmé, že preferenčním původem zboží se rozumí původ v určité zemi, s nímž je spojeno nějaké zvýhodnění (v daném případě zvýhodnění spočívající v neexistenci povinnosti platit za toto zboží clo).

V daném případě je třeba zdůraznit, že není rozhodné, zda je předmětem dovozu zboží, u něhož je velká pravděpodobnost, že bylo vyrobeno v České republice (jako např. právě automobily Škoda), nebo zboží, které mohlo být vyrobeno kdekoli na světě; k tomu, aby byl dovoz bez cla, je třeba, aby bylo dovážené zboží považováno za původní v České republice podle Evropské dohody. Nelze přiznávat zvýhodnění pouze na základě intuitivně určeného nebo očividného původu zboží. Pravidla určení původu se musí uplatňovat stejně na všechno zboží vymezené podle nějakého jiného hlediska, než je jeho původ. Protokol č. 4 pokrývá všechno zboží dovážené ze členského státu Společenství do České republiky anebo z České republiky do některého ze členských států Společenství bez ohledu na svůj původ. Právě postupem jím předpokládaným se určí, jakého původu dané převážené zboží vlastně je: zda má původ v některém ze členských států Společenství, respektive Společenství jako celku (vzhledem k absenci celních kontrol na společných hranicích), či třetím státě (a kterém) na straně jedné, anebo v České republice či třetím státě (a stejně tak kterém) na straně druhé. Neoddělitelnou součástí těchto pravidel je pak určení státu, jehož celní (nebo jiný) orgán osvědčí původ zboží. Dvojí posouzení na základě souběžné kompetence by totiž mohlo vést - při vědomí složitosti pravidel pro určování původu - k odlišným závěrům.

S řešením požadovaným krajským soudem nelze souhlasit také proto, že jednoduchý, levný a rychlý formální postup předpokládaný mezinárodní smlouvou nahrazuje složitým a zdlouhavým dokazováním. Jeho výsledky u takového výrobku, jakým jsou automobily Škoda, jsou sice celkem předvídatelné, a toto vyšetřování tak náročné být nemusí. Pro řadu jiných výrobků takové šetření ale bude obtížné, ne-li zhola nemožné. Můžeme sestupovat přes různé součástky až například k chemikáliím nebo jiným surovinám. Celní předpisy neuvádějí, že určité jedinečné výrobky se mají těšit procedurálním úlevám a ostatní nikoli. Už proto nikoli, že mezi jedinečností a nejedinečností výrobku nevede nějaká ostrá hranice. Mezinárodní a vnitrostátní celní právo takové jednoduché, levné a rychlé postupy používá proto, aby byl mezinárodní obchod se zbožím co nejvíce usnadněn. To vyžaduje určitou součinnost a pozornost zúčastněných.

Nejvyšší správní soud tedy nesdílí názor krajského soudu v tom, že je možné aplikovat izolovaně jeden článek Evropské dohody, resp. Protokolu č. 4 (v daném případě čl. 2 odst. 2), nýbrž že je třeba použít všechna relevantní ustanovení této dohody, která určují podmínky pro to, aby bylo zboží považováno za původní v České republice. Nikoli tedy pouze čl. 2 odst. 2, který říká, kdy se zboží pokládá za původní v České republice, ale také čl. 16, který stanoví, za jakých podmínek mají původní výrobky v České republice nárok na uplatnění výhod podle této dohody (tj. za jakých podmínek se původ podle čl. 2 odst. 2 stane preferenčním), další články týkající se náležitostí prohlášení na faktuře a prokazování původu (čl. 21, 27) a rovněž také čl. 32, který se vztahuje k ověřování důkazů původu. Odkazuje-li totiž § 6 celního sazebníku při určení preferenčního původu zboží na podmínky stanovené Evropskou dohodou, je třeba tuto dohodu použít jako celek a vycházet z toho, že pouze takové zboží, které by Evropská dohoda považovala *„za preferenčně původní v České republice"*, může být bez cla. Rozsudek krajského soudu tak byl shledán nezákonným.

Zdůraznit je třeba, že čl. 32 odst. 1 Protokolu č. 4 opravňuje celní orgány provádět následné ověřování důkazů původu nejen v případě oprávněných pochybností o pravosti těchto dokumentů, ale i namátkově v jakém-

koliv jiném případě. Oprávněné pochybnosti tedy nejsou podmínkou pro provedení kontroly. Existují-li, mohou být v průběhu ověřování potvrzeny i vyvráceny, neexistují-li, mohou v rámci ověřování vzniknout. Výsledek ověřovaní se pak ve smyslu čl. 32 odst. 3 promítá do přiznání či nepřiznání nároku na preference.

1400

Územní samospráva: právo občanů kraje vyjadřovat se na zasedání zastupitelstva

k § 12 odst. 2 písm. b) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)

Kraje prostřednictvím svých jednacích řádů nemohou omezovat právo občanů kraje vyjadřovat se k projednávaným věcem, které je jim přiznáno zákonem č. 129/2000 Sb., o krajích [§ 12 odst. 2 písm. b)]. Občané kraje tak mohou na zasedání zastupitelstva vyjadřovat svá stanoviska, která souvisejí s projednávanou problematikou.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 3. 5. 2007, čj. 15 Ca 196/2006-35)

Prejudikatura: srov. č. 965/2006 Sb. NSS.

Věc: Jiří K. proti Zastupitelstvu Ústeckého kraje o ochranu před nezákonným zásahem.

Dne 21. 6. 2006 na zasedání žalovaného nebylo žalobci umožněno vyjádřit své stanovisko k projednávané věci. Žalobce byl nadto upozorněn i jedním ze zastupitelů, aby se o slovo nehlásil, jelikož právo vyjadřovat svá stanoviska k projednávaným věcem nemá. Na následné povstání žalobce předsedající zareagoval sdělením, že žalobci slovo neudělí, protože mu nyní nesvědčí právo hovořit k projednávané věci. Žalobce se k projednávanému bodu programu mohl vyjádřit při zahájení zasedání, kdy se schvaloval program zasedání. Z výše uvedených důvodů žalobce podal ke Krajskému soudu v Ústí nad Labem žalobu, ve které namítá, že žalovaný se dopouští nezákonného zásahu do jeho veřejných subjektivních práv, přičemž tento stav má trvalý charakter.

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě uvedl, že podle § 12 odst. 2 písm. b) krajského zřízení platí, že občan kraje má právo vyjadřovat na zasedání zastupitelstva v souladu s jednacím řádem svá stanoviska k projednávaným věcem. Dle čl. 9 odst. 6 věty první Jednacího řádu Zastupitelstva Ústeckého kraje a výborů zastupitelstev a kraje (dále jen „jednací řád") se občan kraje může vyjádřit k projednávaným věcem pouze v bodu programu Stanoviska občanů k návrhu programu a k ostatním projednávaným věcem. Z toho důvodu nebylo žalobci umožněno vyjádřit se k projednávaným věcem ještě v bodu 7. a 8. programu zasedání. Žaloba tak byla dle žalovaného podána bezdůvodně, jelikož se ve vztahu k žalobci nejednalo o nezákonný zásah.

V následně učiněné replice žalobce zejména konstatoval, že žalovaný chybně nadřazuje jednací řád nad krajské zřízení. Jeho výkladem je nastolen stav, kdy se občané kraje mohou vyjadřovat nebo zaujímat stanovisko k věcem, o kterých se bude jednat až následně. Žalobce má za to, že z § 12 odst. 2 písm. b) krajského zřízení jednoznačně vyplývá, že občané kraje mají právo vyjadřovat se na zasedání zastupitelstva k projednávaným věcem, a nikoliv že mají právo vyjadřovat se k věcem, které se budou teprve projednávat.

Krajský soud v Ústí nad Labem žalovanému zakázal, aby bránil žalobci ve výkonu jeho práva; dále žalovanému přikázal, aby umožnil žalobci vyjadřovat na zasedání žalovaného v souladu s jednacím řádem svá stanoviska ke všem projednávaným bodům programu.

Z odůvodnění:

Danou problematiku obecně upravuje krajské zřízení. To v § 12 odst. 2 písm. b) občanům kraje starším 18 let dává právo vyjadřovat na zasedání zastupitelstva v souladu s jednacím řádem svá stanoviska k projednávaným věcem. Z takto formulované zákonné dikce tedy vyplývá, že občan kraje má právo vyjadřovat se ke všem projednávaným věcem na zasedání zastupitelstva. Tento názor ostatně Krajský soud v Ústí nad Labem vyslovil již ve svém usnesení ze dne 29. 5. 2006, čj. 15 Ca 164/2005-41, v němž výslovně uvedl, že občan kraje má právo vyjadřovat se ke všem projednávaným věcem na zasedání zastupitelstva, a to včetně programu zasedání zastupitelstva. Krajský soud neshledal jediný důvod, proč by se měl od tohoto závěru v nyní projednávané věci odchýlit. Pro úplnost v tomto směru soud ještě poznamenává, že s výše vysloveným právním názorem krajského soudu se ztotožnil i Nejvyšší správní soud, jenž usnesení ze dne 29. 5. 2006 publikoval pod č. 965/2006 Sb. NSS.

Pokud žalovaný argumentoval tím, že § 12 odst. 2 písm. b) krajského zřízení hovoří o tom, že občan kraje může vyjadřovat na zasedání zastupitelstva svá stanoviska k projednávaným věcem pouze v souladu s jednacím řádem, přičemž jednací řád žalovaného neumožňuje žalobci vyjadřovat se k projednávaným věcem zasedání mimo určený bod programu „Stanoviska občanů k návrhu programu a k ostatním projednávaným věcem", a proto postup žalovaného vůči žalobci není nezákonným zásahem, tak k tomu soud uvádí, že tuto argumentaci nelze považovat za správnou. Formulaci užitou v § 12 odst. 2 písm. b) krajského zřízení stanovující, že občané kraje vyjadřují svá stanoviska k projednávaným věcem v souladu s jednacím řádem dotyčného zastupitelstva, je třeba vykládat tak, že realizaci práva občanů vyjadřovat se k projednávaným věcem na zasedáních zastupitelstev mají upravovat v procedurálních detailech jednací řády jednotlivých zastupitelstev. Jestliže bylo zákonem, a to krajským zřízením, přiznáno občanům kraje právo vyjadřovat se k projednávaným věcem na zasedáních zastupitelstev, je vyloučené, aby jednotlivé kraje skrze své jednací řády posléze toto právo občanům kraje omezovaly. Krajům je ohledně realizace tohoto práva občanů kraje toliko umožněno jednotlivě si stanovit procedurální postup realizace předmětného práva občanů kraje, a to právě prostřednictvím svých jednacích řádů, ovšem tak, aby nedocházelo k omezení dotyčného práva občanů kraje, jehož rozsah je vymezen v § 12 odst. 2 písm. b) krajského zřízení.

V daném případě není mezi účastníky řízení sporu o tom, že žalovaný umožňuje občanům kraje na svých zasedáních vyjadřovat svá stanoviska k projednávaným věcem toliko v určeném bodu programu jednotlivého zasedání, a to v bodu „Stanoviska občanů k návrhu programu a k ostatním projednávaným věcem", který je pravidelně zařazen do úvodní části zasedání. Tento skutkový stav ostatně vyplývá i z jednotlivých zápisů ze zasedání žalovaného, které si soud od žalovaného vyžádal a které se týkají doby rozhodné.

K tomuto skutkovému stavu je třeba poznamenat, že sice koresponduje s čl. 9 odst. 6 větou první jednacího řádu žalovaného, která stanovuje, že v určeném bodu programu „Stanoviska občanů k návrhu programu a k ostatním projednávaným věcem" může k projednávaným věcem vyjádřit své ústní stanovisko občan kraje a jiná fyzická osoba, které zákon přiznává postavení občana kraje, ovšem zásadní pro souzenou věc je fakt, že samo ustanovení čl. 9 odst. 6 věta první koliduje se zákonnou úpravou obsaženou v § 12 odst. 2 písm. b) krajského zřízení. Pokud krajské zřízení stanovuje, že občané kraje mají právo vyjadřovat se na zasedání zastupitelstva k projednávaným věcem, v praxi to znamená, že občané kraje mohou svá stanoviska vyjadřovat průběžně ke všem jednotlivým věcem, které jsou projednávány na zasedání zastupitelstva, a nikoliv pouze v určeném bodu programu. Jestliže by se totiž občané kraje mohli vyjadřovat pouze v určeném bodu programu, navíc zařazeného do úvodu zasedání zastupitelstva, bylo by jím takto znemožněno posléze se aktuálně vyjádřit k později projednávaným věcem. To jistě zákonodárce z pod-

staty věci a vzhledem k užité dikci § 12 odst. 2 písm. b) krajského zřízení, a to vyjadřovat se k projednávaným věcem, nezamýšlel.

Soud proto uzavírá, že žalovaný pochybil, jestliže při svém zasedání konaném dne 21. 6. 2006 neumožnil žalobci vyjádřit se k projednávaným věcem pod bodem 7. a 8. programu zasedání s tím, že žalobci sdělil, že své právo vyjádřit se k projednávaným věcem mohl uplatnit v určeném bodu programu zasedání, který byl zařazen v úvodu zasedání zastupitelstva. Žalovaným zaujatá praxe ohledně práva občanů kraje vyjadřovat se k projednávaným věcem na zasedáních zastupitelstva, která trvá až ke dni, kdy soud o žalobě rozhodoval, zasáhla do práva žalobce jakožto občana kraje zakotveného v § 12 odst. 2 písm. b) krajského zřízení, přičemž tento zásah je zásahem nezákonným.

V této souvislosti je ale zároveň třeba směrem k žalobci zdůraznit, že pokud občan kraje své právo vyjádřit se k projednávaným věcem uplatní v průběhu zasedání zastupitelstva, tak musí respektovat rámec svých práv daných mu krajským zřízením a jednacím řádem dotyčného zastupitelstva. Z § 12 odst. 2 písm. b) krajského zřízení výslovně přitom vyplývá, že občanům kraje svědčí právo toliko vyjadřovat se k právě projednávaným věcem, přičemž i jednací řád žalovaného, který byl vydán s odkazem na § 44 krajského zřízení a jímž je v podrobnostech upravena příprava, organizace a vlastní průběh zasedání zastupitelstva žalovaného, přiznává jednotlivým řečníkům striktně vymezený časový prostor pro svá vyjádření, jedině pokud hovoří k projednávané věci, jak vyplývá z jeho čl. 9 odst. 8. Vyjadřovat se k právě projednávanému tématu znamená, že stanovisko musí mít nějakou věcnou souvztažnost k aktuálně projednávanému bodu programu zasedání. Jestliže řečník nebude hovořit na zasedání dotyčného zastupitelstva k právě projednávané věci nebo překročí stanovenou dobu pro své vystoupení, vystavuje se riziku, že mu předsedající zasedání po marném upozornění na tuto skutečnost zcela legitimně odejme slovo postupem podle § 9 odst. 8 jednacího řádu žalovaného, popř. provede razantnější opatření v intencích čl. 8 odst. 9 jednacího řádu žalovaného.

S ohledem na shora uvedené skutečnosti soud žalobu shledal důvodnou, a proto žalovanému zakázal, aby žalobci bránil ve výkonu jeho práva zakotveného v § 12 odst. 2 písm. b) krajského zřízení, a současně mu přikázal, aby umožňoval žalobci vyjadřovat na zasedání žalovaného v souladu s jednacím řádem svá stanoviska ke všem projednávaným bodům programu.

1401

Rozhlasové a televizní vysílání: televizní vysílání na mobilní telefony Právo Evropských společenství: výklad právních norem

k § 2 odst. 1 písm. b), § 2 odst. 2 písm. b), § 26 a § 60 odst. 5 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů*)

I. Zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, neobsahuje výlučnou úpravu všech aspektů elektronických komunikací. Skutečnost, že určitá činnost spadá do regulačního rámce zákona o elektronických komunikacích, neznamená, že stejná činnost nemůže být zároveň regulována i jiným právním rámcem, jako je kupříkladu zákon č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění pozdějších předpisů.

II. Při hodnocení skutkových okolností, ke kterým došlo po přistoupení České republiky k Evropské unii, představují právo Evropských společenství a judikatura

*) *Předpis byl s účinností od 1. 6. 2006 změněn zákonem č. 235/2006 Sb.*

Soudního dvora ES povinné výkladové vodítko pro aplikaci českého práva, které bylo přijato k provedení práva Společenství.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2007, čj. 1 As 3/2007-83)

Prejudikatura: srov. č. 741/2006 Sb. NSS; č. 1187/2007 Sb. NSS; rozsudek Soudního dvora ze dne 2. června 2005, ve věci C 89/04, *Mediakabel BV v. Commissariaat voor de Media*, Sb. rozh. s. I-4891; rozsudek Soudního dvora ze dne 27. června 2000, ve věci C 240/98, *Océano Grupo Editorial SA v. Roció Murciano Quintero*, Recueil I-4941 (publikován v Judikatura ESD č. 5/2005, str. 377).

Věc: Akciová společnost T. proti Radě pro rozhlasové a televizní vysílání o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobce.

Rozhodnutím ze dne 25. 1. 2006 žalovaná uložila žalobkyni dle § 60 odst. 5 zákona č. 231/2001 Sb. pokutu ve výši 50 000 Kč za vysílání bez oprávnění tohoto nebo zvláštního zákona, v síti UMTS, ve dnech 1. 12. 2005 až 25. 1. 2006. Žalovaná zjistila, že žalobkyně spustila dne 1. 12. 2005 provoz mobilní sítě tzv. třetí generace (UMTS). V jejím rámci nabízela svým zákazníkům s UMTS mobilními telefony různé služby včetně on-line přenosu programu „Óčko". Šlo o tzv. „streamovanou" verzi programu „Óčko" speciálně upravenou pro mobilní telefony, přičemž podle žalované jediným rozdílem oproti televiznímu vysílání bylo logo portálu *„Eurotel Live!"*. Podle žalované splňovala tato služba charakteristiku převzatého vysílání dle § 2 odst. 1 písm. b) zákona č. 231/2001 Sb. K provozování převzatého vysílání je třeba se dle § 26 a násl. zákona č. 231/2001 Sb. registrovat, což žalobkyně neučinila. Žalovaná vyloučila, že by předmětná služba byla z pojmu vysílání v širším smyslu vyňata na základě ustanovení § 2 odst. 2 písm. b) zákona č. 231/2001 Sb., podle kterého se za vysílání nepovažuje zajišťování komunikačních služeb zaměřených na poskytování informací nebo jiných sdělení na základě individuálních požadavků. Žalovaná rovněž uvedla, že při stanovení pokuty ve výši 50 000 Kč, která je ve srovnání s maximální výší pokuty podle § 60 odst. 5 zákona č. 231/2001 Sb. (10 000 000 Kč) velice nízká, přihlédla zejména k tomu, že posuzovaný případ je do značné míry precedentní a účastník řízení poskytoval svou službu za situace, kdy nejen v České republice, ale ani v jiných zemích Evropské unie neposkytuje stávající úprava příliš jasný právní rámec pro nové technologie vysílání, které se dynamicky rozvíjejí.

Rozhodnutí žalované napadla žalobkyně u Městského soudu v Praze, nesouhlasila s tím, že je předmětnou službu možné podřadit pod definici převzatého vysílání, když nesplňuje její definiční znaky, zejména pak šíření programu veřejnosti, a okolnost, že program není šířen současně.

Městský soud žalobu zamítl rozsudkem ze dne 10. 10. 2006. Vyšel z toho, že mezi účastníky není sporu o technickém popisu poskytování předmětné služby. Liší se však názory na její právní hodnocení. Městský soud dospěl k závěru, že předmětná služba naplnila zákonné znaky převzatého vysílání. Žalovaná tedy nepochybila, když shledala žalobkyni odpovědnou za delikt podle § 60 odst. 5 zákona č. 231/2001 Sb. Soud odmítl názor žalobkyně, že předmětná služba spadá výlučně pod úpravu zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích. Z ustanovení tohoto zákona nelze nijak vyvodit, že by pouhý fakt, že určitá služba by měla být službou komunikační, bylo samočinně vyloučeno použití zákona č. 231/2001 Sb. Dále shledal, že předmětná služba naplňuje všechny definiční znaky převzatého vysílání. Program stanice „Óčko" žalobkyně šířila veřejnosti, protože okruh osob, které mohou službu využívat, není předem nijak omezen. Příjemcem služby se může stát každý zákazník žalobce, který si opatří příslušné technické zařízení, službu si u žalobkyně objedná a zaplatí za ni. Pokud jde o definiční znak současnosti šíření programu, městský soud jej vyložil tak, že jde o aktuální, bezodkladné šíření původního vysílání, na jehož podstatě nemůže nic změnit skutečnost, že v důsledku případných tech-

nických obtíží při přenosu signálu může docházet k určitému zpoždění, které vyplývá z objektivních fyzikálních vlastností.

Rozsudek městského soudu napadla žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížností. Poukázala na svou argumentaci v žalobě a uvedla, že městský soud převzal zavádějící chápání žalované ohledně pojmu televizní vysílání. Žalovaná se dopustila extenzivního výkladu zákona č. 231/2001 Sb. a překročila meze své pravomoci. Tím porušila čl. 2 Ústavy i Listiny základních práv a svobod. Stěžovatelka dále namítla, že Internet nemůže být chápán jako technický prostředek ve smyslu definice převzatého vysílání, neboť nejde o pojem zařaditelný do stejné významové skupiny jako vysílač, kabelový systém či družice. Jde o virtuální celosvětovou počítačovou síť, která neexistuje sama o sobě jako samostatný technický prostředek; servery musejí být určitým způsobem propojeny a data musí být fyzicky přenášena, a to buď klasickým nebo optickým kabelem, či „vzduchem" prostřednictvím vysílačů či družicových systémů. Městský soud se ve svém odůvodnění soustředil na tento jediný bod v zákoně a jedinou větou pominul argumentaci stěžovatelky ohledně šíření signálu v režimu *point-to-point* a *point-to-multipoint*, ačkoli odlišnost mezi oběma režimy je daném případě klíčová. Stěžovatelka program stanice „Óčko" neposkytovala dalším osobám, tedy nešířila jej mezi ně. Stěžovatelka totiž poskytovala obsah programu televizní stanice „Óčko" dalším osobám pouze na základě jejich individuální žádosti, přičemž každému zákazníkovi, který si službu objedná, je poskytován unikátní a individuálně určený datový tok. Stěžovatelka dále namítla, že není splněn znak převzatého vysílání, a to nezměněnost původního programu. Stěžovatelka musela vysílání technicky přizpůsobit, tedy změnit. Jednalo se o technické změny, které se odrážely i v samotné kvalitě obrazu, protože je zapotřebí podstatně snížit jeho rozlišení. Přitom stěžovatelka poukazuje, že i na malém displeji s vysokým rozlišením lze nabídnout vysokou kvalitu obrazu, neúměrně se však zvyšují nároky na velikost datového toku, a právě pro účely videostreamingu v síti UMTS musí být signál upraven tak, aby měl patřičnou šířku pásma a umožnil plynulé sledování. Dochází tak ke snížení kvality obrazu, a tím i ke změně originálního vysílání. Stěžovatelka rovněž navrhla pozitivní definici předmětné služby. Právní řád rozlišuje mezi televizním vysíláním a službami poskytovanými na individuální žádost. V tomto ohledu stěžovatelka poukázala na § 2 písm. a) zákona č. 206/2005 Sb., o ochraně některých služeb v oblasti rozhlasového a televizního vysílání a služeb informační společnosti, a dále na § 2 písm. a) zákona č. 480/2004 Sb., o některých službách informační společnosti, a na čl. 1 bod 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/34/ES ze dne 22. června 1998 o postupu při poskytování informací v oblasti norem a technických předpisů, ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/48/ES.

Žalovaná ve svém vyjádření uvedla, že pokud jde o rozlišování způsobu šíření signálu *point-to-point* a *point-to-multipoint*, toto existuje pouze v technické rovině, která nemá vliv na právní posouzení dané věci. Zákon č. 231/2001 Sb. neváže posouzení statusu televizního vysílání na použitou technologii. Poskytování programu všem zájemcům z řad veřejnosti na základě individuální žádosti při splnění běžných podmínek (zařízení schopné příjmu a zaplacení stanovené částky) má dle žalované charakter šíření pro veřejnost. Podstatný je (možný) výsledek předmětné činnosti, tedy možné rozšíření nabízené služby kterémukoliv zástupci široké veřejnosti. Problematika bodového rozlišení obrazu není podle žalované směrodatná pro posouzení povahy předmětné služby. V otázce podřazení předmětné služby pod úpravu zákona o elektronických komunikacích souhlasí žalovaná s tím, že se o službu elektronických komunikací jedná, to však neznamená vyloučení aplikace zákona č. 231/2001 Sb. Zákon o elektronických komunikacích se zabývá regulací přenosu dat, zatímco zákon č. 231/2001 Sb. reguluje vysílání po obsahové stránce; i provozovatelé televizního vysílání šířeného prostřednictvím pozemních vysílačů nebo kabelových systémů musí být držiteli příslušného

oprávnění podle zákona o elektronických komunikacích, jestliže pro ně smluvně nezajišťuje šíření signálu smluvně jiný držitel takového oprávnění.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Základní rozpor mezi právním názorem stěžovatelky a žalované spočívá v posouzení, zda šíření televizního vysílání prostřednictví souboru technických zařízení, umožňujících dálkový přenos dat a tvořících ve svém souhrnu celosvětovou síť nazývanou Internet, spadá pod úpravu zákonem č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, či výlučně pod úpravu stanovenou v zákoně č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích.

Zákon č. 231/2001 Sb. vymezuje v § 1 předmět své úpravy jako stanovení práv a povinností právnických a fyzických osob při provozování rozhlasového a televizního vysílání. V definičních ustanoveních § 2 pak dále specifikuje, kdo je to provozovatel televizního vysílání, kdo je provozovatelem převzatého televizního vysílání a co se těmito typy vysílání rozumí. Zákonné definice relevantní pro posuzovanou věc stanoví, že pro účely zákona se rozumí:

- podle § 2 odst. 1 písm. b) *„převzatým rozhlasovým a televizním vysíláním příjem vysílání původních rozhlasových a televizních programů nebo jejich podstatných částí a jejich současné, úplné a nezměněné šíření pro veřejnost prostřednictvím vysílačů, kabelových systémů a družic či jiných technických prostředků; za nezměněné šíření se považuje i šíření české verze televizního programu prvotně vysílaného v cizím jazyce“*,

- podle § 2 odst. 1 písm. g) *„provozovatelem převzatého vysílání právnická nebo fyzická osoba, která rozhoduje o skladbě programů převzatého vysílání a která tyto programy šíří nebo prostřednictvím třetích osob nechává v úplné a nezměněné podobě šířit (dále jen ‚provozovatel převzatého vysílání‘) na základě oprávnění k provozování převzatého vysílání (dále jen ‚registrace‘) podle tohoto zákona“*.

Ve svých dalších částech zákon č. 231/2001 Sb. upravuje, kromě postavení regulátora rozhlasového a televizního vysílání, tj. Rady pro rozhlasové a televizní vysílání, a udělování licencí a registrace podle zákona, především práva a povinnosti provozovatelů rozhlasového a televizního vysílání a provozovatelů převzatého vysílání. Mezi povinnosti provozovatelů obou typů vysílání zákon č. 231/2001 Sb. řadí určité náležitosti na obsah vysílání, objektivitu, informační povinnosti, ochranu cti, důstojnosti či soukromí osob, podporu Evropské a nezávislé tvorby, otázky reklamy, teleshoppingu, zajištění názorové plurality ve vysílání atd. Obecně je možné konstatovat, že zákon č. 231/2001 Sb. se zaměřuje na regulaci obsahu vysílání a převzatého vysílání. Způsob přenosu samotného vysílání, tedy zda k němu dochází vysílačem, kabelovým přenosem, družicí či, jak sám zákon uvádí, za pomoci jiných technických prostředků, není tímto zákonem blíže upraven.

Naproti tomu zákon o elektronických komunikacích zákonně definuje jako předmět své úpravy podmínky podnikání a výkon státní správy, včetně regulace trhu, v oblasti elektronických komunikací. V § 1 odst. 2 pak stanoví, že *„Tento zákon se nevztahuje na obsah služeb poskytovaných prostřednictvím sítí elektronických komunikací, jako je obsah rozhlasového a televizního vysílání, finančních služeb a některých služeb informační společnosti, není-li dále stanoveno jinak. Oddělením regulace přenosu od regulace obsahu nejsou dotčeny vazby, které mezi nimi existují, zejména pro zaručení mediální plurality, kulturní rozmanitosti a ochrany spotřebitele“*. Zákon o elektronických komunikacích tak výslovně předvídá, že sám upravuje především způsob dálkového přenosu dat, nikoliv však všechny obsahové otázky s přenosem dat související. Zákon tak reguluje způsob přenosu, nikoliv jeho obsah.

Za této zákonné pozice není příléhavá argumentace stěžovatelky, která zdůrazňuje striktní odlišení služeb na požádání, které jsou šířeny způsobem *point-to-point* a spadají

do rámce zákona o elektronických komunikacích, a televizních služeb vysílaných bez ohledu na existenci konkrétní žádosti ze strany příjemce, které jsou šířeny způsobem *point-to-multipoint*. Aktivity stěžovatelky totiž mohou spadat do obou regulačních rámců: pod zákon o rozhlasovém a televizním vysílání s ohledem na obsah vysílaného převzatého televizního vysílání a pod zákon o elektronických komunikacích, pokud se týká způsobu přenosu tohoto vysílání.

Pro určení, zda online přenos programu „Óčko" spadá do rámce zákona č. 231/2001 Sb., tak není určující, zda je či není přenášen technickými zařízeními umožňujícími dálkový přenos dat, a s ohledem na tuto skutečnost regulován, pokud se týká způsobu přenosu, též zákonem o elektronických komunikacích, ale pouze to, zda tento online přenos splňuje zákonné znaky provozování převzatého televizního vysílání podle zákona č. 231/2001 Sb. Pokud tak činí, technika přenosu není rozhodující. Zákon č. 231/2001 Sb. neváže status služby coby televizního vysílání na použitou technologii přenosu.

Tento názor lze podpořit právními předpisy Evropských společenství a jejich výkladem, provedeným ze strany Soudního dvora ES. Předmětné české právní předpisy totiž do značné míry pouze provádějí směrnice Evropských společenství v dané oblasti. Zákon č. 231/2001 Sb. mimo jiné provádí směrnici Rady ze dne 3. října 1989 o koordinaci některých právních a správních předpisů členských států upravujících provozování televizního vysílání (směrnice „televize bez hranic", dále také „směrnice 89/552"), ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 97/36/ES.

Směrnice 89/552 v čl. 1 písm. a) definuje, že televizním vysíláním rozumí *„prvotní šíření po drátě nebo bezdrátové šíření, šíření pomocí vysílačů nebo družice, kódované či nikoli, televizních pořadů určených veřejnosti. Zahrnuje přenos pořadů mezi podniky s cílem jejich dalšího vysílání pro veřejnost. Nezahrnuje komunikační služby poskytující na individuální žádost informace nebo jiná plnění, jako faxové služby, služby elektronické databanky a jiné obdobné služby"*.

Výklad výrazu „televizní vysílání" pro účely směrnice 89/552 byl učiněn v rozsudku Soudního dvora ze dne 2. června 2005, ve věci C 89/04, *Mediakabel BV v. Commissariaat voor de Media*, Sb. rozh. s. I-4891. V dané věci řešil Soudní dvůr otázku, zda předplacený servis kabelového vysílání svým charakterem spadá pod televizní vysílání, které je regulováno směrnicí 89/552, anebo zda se jedná o službu informační společnosti, která má samotnou právní úpravu ve směrnici Evropského parlamentu a Rady 2000/31/ES ze dne 8. června 2000 o některých právních aspektech služeb informační společnosti, zejména elektronického obchodu, na vnitřním trhu.

Skutkové okolnosti výchozího sporu byly následující: Nizozemská společnost Mediakabel BV provozovala služby kabelové televize. Její zákazníci mohli prostřednictvím měsíčního předplatného přijímat díky dekodéru a čipové kartě televizní programy společností přenášené. Pro poskytování této služby obdržel Mediakabel BV od nizozemského regulátora trhu, *Commissariaat voor de Media*, řádné povolení. Nad rámec této služby začala společnost Mediakabel BV nabízet zvláštní službu „Filmtime". Zájemci si mohli z katalogu vybrat některý z nabízených filmů a na objednávku a proti zaplacení poplatku jim byl zaslán individuální klíč, který jim umožnil sledovat vybraný film. *Commissariaat voor de Media* společnost Mediakabel BV informoval, že služba „Filmtime" je program zvláštního televizního vysílání, pro které musí mít společnost registraci. Mediakabel BV se naopak domníval, že „Filmtime" není televizním vysíláním, ale interaktivní službou na vyžádání, která spadá pod služby informační společnosti.

Při právním posouzení věci Soudní dvůr ES především konstatoval, že rozsah působnosti směrnice 2000/31/ES (služby informační společnosti) nelze vymezit negativním vyčleněním vůči směrnici 89/552 (televize bez hranic). Jinými slovy, logický vztah mezi rozsahem působnosti obou směrnic není nutně výlučná disjunkce, ale může docházet k překrývání, tedy k případům, kdy je určitá služba regulována oběma směrnicemi. Které vysílání spadá pod rozsah „televizního vysílání" ve

smyslu výše citované definice v čl. 1 písm. a) směrnice 89/552, je tak pouze otázkou naplnění znaků této definice. Dle názoru Soudního dvora se o televizní vysílání jedná vždy tehdy, pokud sestává z prvotního vysílání televizních programů určených veřejnosti, tedy neomezenému počtu možných televizních diváků, u nichž je současně přenášen tentýž obraz. Jak však Soudní dvůr zdůrazňuje, technika přenosu obrazu není při tomto posouzení určujícím prvkem. Stejně tak je nerozhodné, že služba je poskytována na individuální žádost jednotlivého příjemce za předpokladu, že příjemce není schopen sám ovlivnit skladbu přenášeného programu. Služba placené televize, jako byla právě služba „Filmtime", proto spadá do pojmu „televizní vysílání" podle směrnice 89/552.

Nejvyšší správní soud opakovaně konstatoval, že právní předpisy Společenství a judikatura Soudního dvora ES slouží jako vhodné výkladové vodítko při výkladu české právní úpravy, a to i v případech, kdy se posuzují skutkové okolnosti, k nimž došlo před vstupem České republiky do Evropské unie. Předpokladem inspirace právem ES a judikaturou Soudního dvora je skutečnost, že vykládané ustanovení českého právního předpisu bylo přijato za účelem sbližování českého práva s právem Evropských společenství a český zákonodárce nevyjádřil úmysl se od normy práva Společenství odchýlit (srov. rozsudek NSS ze dne 29. září 2005, čj. 2 Afs 92/2005-45, č. 741/2006 Sb. NSS, nebo rozsudek ze dne 22. března 2007, čj. 9 Afs 5/2007-70, č. 1187/2007 Sb. NSS).

O kvalitativně odlišnou situaci se nicméně jedná v případech, kdy jsou posuzovány skutkové okolnosti, ke kterým došlo po přistoupení členského státu k Evropské unii. Zde již neslouží právo Společenství a judikatura Soudního dvora jako vhodné, ale jako povinné výkladové vodítko, a to nejen v případech, kdy chybí řádné provedení směrnic ES na vnitrostátní úrovni (srov. v tomto ohledu kupř. rozsudek Soudního dvora ES ze dne 27. června 2000, ve věci C 240/98, *Océano Grupo Editorial SA v. Roció Murciano Quintero*, Recueil s. I-4941, bod 32, nebo rozsudek Soudního dvora ES ze dne 10. dubna 1984, ve věci 14/83, *Sabine von Colson a Elisabeth Kamann v. Land Nordrhein Westfalen*, Recueil s. 1891, bod 26).

Závěry Soudního dvora z rozhodnutí Mediakabel BV jsou proto plně aplikovatelné i na projednávaný případ. I pro posouzení kasační stížnosti stěžovatelky je rozhodné pouze to, zda její přenos online pořadu „Óčko" spadá do zákonné definice provozování převzatého vysílání, vyložené souladně se směrnicí 89/552 a judikaturou Soudního dvora, a nikoliv skutečnost, zda způsob přenosu tohoto vysílání podléhá zároveň zákonu o elektronických komunikacích.

Zákonná definice převzatého vysílání v § 2 odst. 1 písm. b) zákona č. 231/2001 Sb. stanoví, že převzatým rozhlasovým a televizním vysíláním je:

(i) příjem vysílání původních rozhlasových a televizních programů nebo jejich podstatných částí,

(ii) a jejich současné, úplné a nezměněné šíření,

(iii) pro veřejnost,

(iv) prostřednictvím vysílačů, kabelových systémů a družic či jiných technických prostředků.

Mezi účastníky řízení není sporu o naplnění prvního znaku zákonné definice, tedy o tom, že online vysílání „Óčka" je původním televizním programem. Ani Nejvyšší správní soud nemá pochybnosti o naplnění zákonné definice televizního programu ve smyslu § 2 odst. 1 písm. i) ve spojení s § 2 odst. 1 písm. j) zákona č. 231/2001 Sb.

Ač lze chápat tragičnost situace, kterou ve svých vyjádřeních detailně a plasticky popisuje stěžovatelka, tedy že různí dva příjemci online vysílání stejného hokejového zápasu mohou v důsledku přetížení odchozího serveru vidět stejný gól až s dvouvteřinovým zpožděním, pro současnost vysílání je určující okamžik odchodu signálu či souhrnu dat od poskytovatele, nikoliv okamžik jejich skutečného přijetí ze strany příjemce. Současnost vysílání je třeba vymezit v protikladu

k záznamu stejného vysílání, tj. kdy by kupříkladu docházelo k pozdější repríze stejného pořadu, který byl nahrán. Minimální technické prodlevy na příjmu nejsou v tomto ohledu právně relevantní.

Stejně tak nelze přitakat názoru stěžovatelky, že snížením rozlišcní přenášeného obrazu dochází ke změně původního vysílání. Obsah vysílání je stále stejný, ať již se jeho příjem odehrává v rozlišení 1280 x 1024 bodů, anebo 176 x 144 bodů. Pokud by byla přijata argumentace stěžovatelky, tedy že snížení rozlišení obrazu znamená změnu programu, pak by zřejmě docházelo ke změně vysílaného programu i v případě příjmu barevného signálu z televizního vysílače na televizní přijímač, který je schopen pouze příjmu v černobílém rozlišení, anebo, v případě příjmu počítačového zobrazení televizního programu, i při změně obnovovací frekvence monitoru. Jedno televizní vysílání by se pak štěpilo na x paralelních „původních" vysílání v závislosti na tom, jakým přijímačem ten který zákazník disponuje.

Nezměněnost původního vysílání je nutné určit s ohledem na jeho obsah, a to posouzený podle kritéria běžného lidského vnímání, a nikoli na základě přesné shody datových toků či jejich formátů. Není proto rozhodné, zda je určitý program vysílán či přijímán analogově či digitálně, v SD-TV či v HDTV, se stereofonním či monofonním zvukem nebo barevně či černobíle, pokud jej typizovaný příjemce považuje za obsahově zaměnitelný. Z tohoto důvodu také nelze přijmout názor stěžovatelky, že změnou formátu (tedy překódování televizního signálu do formátu 3GPP a jeho následné vysílání skrze wapové stránky) dochází ke změně vysílání: dochází pouze ke změně formátu přenosu, obsah zůstává stejný.

Pokud se týká podmínky veřejnosti vysílání, pak je zjevné, že stěžovatelka ve své argumentaci zaměňuje veřejnost přístupu ke službě s limity její faktické přístupnosti pro určitý okruh osob v každém daném okamžiku. Je jistě pravdou, že příjem vysílání „Óčka" bude k okamžiku x vždy omezen na osoby, které disponují mobilním telefonem třetí generace, mají předplacenou danou službu a vyslaly konkrétní požadavek na distribuční server, aby jim začal být vysílán dedikovaný soubor dat. To však neznamená, že by tato služba byla nepřístupná veřejnosti. Pojem „veřejnosti" je zde nutné chápat tak, že služba je otevřena všem zákazníkům, kteří o ni projeví zájem a splní kvalifikační předpoklady, tj. opatří si odpovídající přístroj a zaplatí poplatek, nicméně splnění těchto předpokladů záleží výlučně na jejich rozhodnutí. O odlišnou situaci by se jednalo kupříkladu v případě vnitřních sítí, které jsou definičně přístupné pouze členům uzavřené společnosti, kupříkladu zaměstnancům určité obchodní společnosti provozující vnitřní síť v podobě tzv. intranetu (srov. § 2 odst. 3 zákona č. 231/2001 Sb., který pro podobné situace předvídá výslovnou výjimku).

Stejně tak není pro charakter veřejnosti vysílání určující, zda šíření signálu probíhá systémem *point-to-point,* tedy vytvořením individuálního datového souboru, který je následně distribučním serverem odeslán na konkrétní telefonní stanici, unikátně definovanou IP adresou, anebo systémem *point-to-multipoint.* Určující je opět skutečnost, že stejný odchozí soubor dat je potenciálně přístupný všem zájemcům, nikoliv jestli je fyzicky transportován unikátním datovým tunelem či systémem *point-to-multipoint.* Podobným způsobem, tedy odesláním unikátního souboru dat, probíhá ostatně, tedy minimálně od určitého okamžiku distribuce, vysílání kabelové televize, aniž by vyvstávaly pochybnosti, zda se jedná o vysílání veřejné.

Konečně ani s ohledem na čtvrtou podmínku zákonné definice nemá Nejvyšší správní soud pochybnosti o tom, že videostreaming do mobilů třetí generace lze podřadit pod vysílání za pomoci jiných technických prostředků ve smyslu zákona č. 231/2001 Sb. Lze souhlasit s žalobkyní, že šíření vysílání „Internetem", se kterým v napadeném rozsudku operuje Městský soud v Praze, není technicky přesné. S ohledem na obecný význam tohoto obratu pro vyjádření podstaty věci a právního názoru soudu prvního stupně se však jedná o označení plně postačující. I pokud nahradíme výraz „Internet" výrazem *„celosvě-*

tová síť převážně online zapojených počítačů komunikujících zejména prostřednictvím protokolů TCP/IP (Transmission Control Protocol/Internet Protocol), SLIP (Serial Line Internet Protocol) a PPP (Point-to-Point Protocol)", jak se ve své kasační stížnosti domáhá stěžovatelka, podstata věci zůstává stejná: tato jednotlivá technická zařízení tvoří dohromady funkční celek, který je schopen být technickým prostředkem přenosu televizního vysílání.

Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že videostreamingová služba online přenosu programu „Óčko" je provozováním převzatého televizního vysílání ve smyslu § 2 odst. 1 písm. b) zákona č. 231/2001 Sb. Z těchto důvodů Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

1402

Právo na informace: povinné subjekty

k § 16 odst. 2 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění před novelou provedenou zákonem č. 61/2006 Sb.

I. Národní památkový ústav je jakožto odborná organizace státní památkové péče zřízená dle zákona ČNR č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, veřejnou institucí povinnou k poskytování informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

II. Subjektem povinným rozhodnout dle § 16 odst. 2 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, o odvolání proti rozhodnutí Národního památkového ústavu o neposkytnutí informací je Ministerstvo kultury, které je dle § 25 odst. 2 zákona ČNR č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, Národnímu památkovému ústavu nadřízeno a žádný zvláštní zákon ohledně subordinačních vztahů mezi uvedenými subjekty nestanoví jinak.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2007, čj. 9 As 28/2007-77)

Prejudikatura: nález Ústavního soudu č. 30/2003 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 686/02), č. 119/2004 Sb. NSS, č. 226/2004 Sb. NSS, č. 1106/2007 Sb. NSS a č. 1272/2007 Sb. NSS.

Věc: Odborová organizace pracovníků správ památkových objektů při Národním památkovém ústavu proti 1) Národnímu památkovému ústavu, 2) Ministerstvu kultury, o poskytnutí informací, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalobkyně dne 16. 7. 2005 dopisem požádala Národní památkový ústav o poskytnutí informace dle zákona č. 106/1999 Sb. Dotázaný subjekt na žádost o poskytnutí informací nereagoval. Žalobkyně dovodila, že lhůta k jejich poskytnutí uplynula 3. 8. 2005, a proto podala proti fiktivnímu negativnímu rozhodnutí ve smyslu § 15 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb. odvolání datované k 5. 8. 2005. Jelikož ani poté neobdržela požadované informace ani rozhodnutí o jejich neposkytnutí (lhůta pro rozhodnutí o odvolání dle jejího názoru marně uplynula dne 21. 8. 2005), podala žalobu k Městskému soudu v Praze, v níž se domáhala zrušení obou fiktivních negativních rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že si nebyla jistá, zda k rozhodnutí o odvolání byl příslušný Národní památkový ústav nebo Ministerstvo kultury, uvedla v žalobě formou eventuálního petitu obě varianty návrhu výroku rozsudku soudu.

Městský soud rozsudkem ze dne 27. 9. 2006 zrušil fiktivní rozhodnutí Národního památkového ústavu a fiktivní rozhodnutí jeho generálního ředitele. Žalobu proti Ministerstvu kultury odmítl. Městský soud se při rozhodo-

vání řídil ustálenou soudní judikaturou, podle které jsou fiktivní rozhodnutí, jimiž bylo odepřeno vydání informací, nepřezkoumatelná, neboť fiktivní rozhodnutí není nikde hmotně vyjádřeno a jeho jediným obsahem je fiktivní výrok o zamítnutí žádosti o informace v plném rozsahu. Proto neměl žádné pochybnosti o nutnosti obě fiktivní rozhodnutí zrušit pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů. V otázkách pasivní legitimace své rozhodnutí odůvodnil tak, že dle článku III odst. 5 statutu Národního památkového ústavu vydaného dle § 26 odst. 2 písm. i) zákona č. 20/1987 Sb. je statutárním orgánem Národního památkového ústavu jeho generální ředitel, který přímo řídí ústřední pracoviště tohoto ústavu. Ten byl pak osobou povinnou rozhodnout o odvolání podle § 16 odst. 2 zákona č. 106/1999 Sb.

Žalobkyně (stěžovatelka) podala proti tomuto rozsudku kasační stížnost, v níž napadala zejména způsob řešení otázky pasivní legitimace, a to především v souvislosti s rozdílnou judikaturou jmenovaného soudu.

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

Z odůvodnění:

(...) V prvé řadě považoval za zásadní potvrdit, že Národní památkový ústav je (a v době fiktivního vydání negativních rozhodnutí o poskytnutí informací byl) povinným subjektem ve smyslu § 2 zákona č. 106/1999 Sb., podle jehož prvého odstavce *povinnými subjekty, které mají podle tohoto zákona povinnost poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti, jsou státní orgány a orgány územní samosprávy a veřejné instituce hospodařící s veřejnými prostředky.* Dle teorie státu a práva se v rámci organizace státu rozlišují státní orgány, jako základní a rozhodující složky, dále zvláštní složky (bezpečnostní, silové) a konečně státní organizace a zařízení státem zakládané za účelem realizace jeho dalších funkcí (organizace výzkumné, sociální, kulturní apod.), které jsou zpravidla řízeny státními orgány. Pro státní orgány je charakteristický jejich rys nositelů státní moci vyznačující se administrativně právní metodou regulace právních vztahů, v nichž vystupují, tedy nadřazeným postavením státních orgánů vůči fyzickým a právnickým osobám. Z uvedeného vyplývá, že charakteristika státních orgánů není pro Národní památkový ústav příhodná a přinejmenším pro účely zákona č. 106/1999 Sb. tato instituce není státním orgánem. Mimo to zcela jistě nespadá ani do druhé z kategorií, jež zmiňuje § 2 citovaného právního předpisu, tedy mezi orgány územní samosprávy, neboť není orgánem obce ani kraje, jak územní samosprávu definuje v čl. 99 Ústava České republiky. Poslední skupinou povinných subjektů dle výše zmíněného ustanovení jsou veřejné instituce hospodařící s veřejnými prostředky. Veřejná instituce je subjektem, jehož založení a režim řízení se odvozuje z veřejného práva. Hospodařením s veřejnými prostředky se pak rozumí reálné napojení takové instituce na veřejné rozpočty. Nejvyšší správní soud se v této souvislosti ztotožňuje s právním názorem městského soudu vyjádřeným v rozsudku (jenž sám stěžovatel označuje ve své kasační stížnosti) ze dne 15. 9. 2005, čj. 8 Ca 59/2005-48. Městský soud zde odkázal na nález Ústavního soudu ze dne 27. 2. 2003, sp. zn. III. ÚS 686/02*), který vymezuje pojem veřejné instituce hospodařící s veřejnými prostředky *a contrario* ke státnímu orgánu, orgánu územní samosprávy a veřejnoprávní korporaci. Výsledkem této právní úvahy byl výčet definičních znaků takových veřejných institucí, za které Ústavní soud označil veřejný účel, zřizování státem, tvoření jejich orgánů státem a státní dohled nad jejich činností.

Jak bude rozvedeno dále, Národní památkový ústav tato kritéria beze zbytku naplňuje, a to zejména s ohledem na úpravy obsažené v zákonu o státní památkové péči, vyhlášce Ministerstva kultury č. 66/1988 Sb., kterou se provádí zákon o státní památkové péči, a rovněž s přihlédnutím ke Statutu tohoto ústavu. Tento závěr lze podpořit i doktrinálním vy-

*) *Publikováno pod č. 30/2003 Sb. ÚS.*

mezením pojmu „veřejný ústav", jak se s ním lze setkat v dostupné literatuře (srov. Karel Beran: Právnické osoby veřejného práva. Linde Praha, a. s., 2006, str. 89 a násl.). Klasicky je připomínána definice Mayerova (Mayer, O: Deutsches Verwaltungsrecht, sv. II, 3. vydání, 1924, § 51, str. 268), podle níž pod pojmem veřejný ústav se „rozumí souhrn věcných a osobních prostředků, s nimiž disponuje subjekt veřejné správy za účelem trvalé služby zvláštnímu veřejnému účelu". V citované publikaci rovněž lze nalézt poukaz na modifikaci Mayerovy definice Wolfgangem Rufnerem (Rufner W.: Zur Lehre von offentlichen Anstalt, In: Die Offentliche Verwaltung, Heft 15, 1985, str. 608), jež zdůrazňuje úmyslné „odsazení" ústavu jako osamostatněné organizační jednotky od svého zřizovatele, aby mu bylo umožněno samostatné odborné vyřizování správních úkolů. Jak zdůrazňuje Karel Beran (srov. cit. op., str. 101), *„míra samostatnosti ústavu tak spočívá v míře ‚odsazení' veřejného ústavu od svého zřizovatele"*. K tomu nelze než dodat, že taková míra „odsazení" bude velmi rozdílná a může být nepochybně limitována zákonem.

Pro posuzovanou věc lze učinit prvý dílčí závěr, totiž že Národní památkový ústav je samostatnou organizační jednotkou zřízenou k plnění stanovených odborných úkolů v oblasti státní památkové péče, jejíž – slovy shora citované publikace – „odsazení" ve vztahu ke zřizovateli je, jak bude dále rozvedeno, minimální. Je proto nepochybně veřejnou institucí povinnou k poskytování informací podle zákona č. 106/1999 Sb. Míra „odsazení" se ukáže v dalším posouzení věci jako určující též pro názor o tom, kdo je povinen rozhodnout o odvolání proti rozhodnutí Národního památkového ústavu podle zákona č. 106/1999 Sb.

Podle § 16 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb. lze proti vydanému i fiktivnímu rozhodnutí o neposkytnutí informací podat odvolání. Dle druhého odstavce téhož ustanovení *o odvolání proti rozhodnutí povinného subjektu rozhoduje povinný subjekt nejblíže vyššího stupně nadřízený povinnému subjektu, který rozhodnutí vydal nebo měl vydat. (...) 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.* Ustanovení § 16 odst. 5 zákona č. 106/1999 Sb. pak stanoví, že *proti rozhodnutí ústředního orgánu státní správy o odmítnutí žádosti lze podat rozklad, o kterém rozhoduje vedoucí ústředního orgánu státní správy.* Aplikovatelnost tohoto ustanovení na daný případ lze vyloučit, neboť výše Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že Národní památkový ústav není státním orgánem (ve smyslu a pro účely citovaného zákona), a proto pozbývá smyslu zkoumat, zda by mohl být ústředním orgánem státní správy.

V projednávané věci tedy dle § 16 odst. 2 zákona č. 106/1999 Sb. přicházejí v úvahu dva subjekty zákonem povolané k rozhodování o odvolání, a to buď povinný subjekt nejblíže vyššího stupně nadřízený Národnímu památkovému ústavu, anebo ten, kdo stojí v čele povinného subjektu. Otázka tedy stojí tak, zda existuje subjekt nadřízený Národnímu památkovému ústavu ve smyslu § 16 odst. 2 věty prvé zákona č. 106/1999 Sb.; pokud by tomu tak nebylo, byl by dle § 16 odst. 2 věty poslední stejného zákona příslušným k rozhodování o odvolání generální ředitel Národního památkového ústavu, jakožto ten, kdo stojí v jeho čele.

Postavení a základní principy fungování Národního památkového ústavu jsou definovány v zákoně o státní památkové péči. Dle § 26 odst. 1 tohoto zákona je ústředním orgánem státní správy pro kulturní památky v České republice Ministerstvo kultury. Jeho působnost na úseku státní památkové péče je zakotvena výčtem v tomtéž ustanovení. Pro výše nastolenou otázku určení subjektu povolaného k rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí Národního památkového ústavu je určující § 25 odst. 2 zákona o státní památkové péči, dle něhož *je odborná organizace státní památkové péče podřízena Ministerstvu kultury.* Náplň činnosti takové „organizace" (pojem „organizace" zde nutno vidět na historickém pozadí doby přijetí zákona o státní památkové péči) je vymezena v § 32 téhož zákona a konkretizována v článku IV statutu Národního památkového ústavu (viz

dále). Zákon o státní památkové péči tedy výslovně stanoví podřízenost odborné organizace státní památkové péče, kterou je Národní památkový ústav, Ministerstvu kultury, přičemž žádný zvláštní zákon již dále neupravuje či případně nečlení podřízenost a nadřízenost uvedených subjektů jinak. Dle názoru Nejvyššího správního soudu nemá na vztah podřízenosti a nadřízenosti ve výše uvedeném smyslu (tj. určení subjektu příslušného k rozhodnutí o odvolání) vliv úprava finančních toků mezi příspěvkovou organizací a jejím zřizovatelem dle zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla). Tento zákon upravuje technickou stránku pravidel hospodaření příspěvkových organizací, z těchto pravidel nelze dovodit výjimku z úpravy subordinace dle § 25 odst. 2 zákona o státní památkové péči.

Pro projednávanou věc je dále relevantní, že dle § 27 odst. 1 zákona o státní památkové péči *Ministerstvo kultury zřizuje památkovou inspekci jako svůj specializovaný kontrolní orgán v oboru státní památkové péče. Hlavním posláním památkové inspekce je vykonávat ústřední dozor nad dodržováním tohoto zákona a předpisů vydaných k jeho provedení.* Toto ustanovení je konkretizováno v již zmíněné prováděcí vyhlášce Ministerstva kultury č. 66/1988 Sb., dle jejíhož § 20 odst. 1 *předmětem ústředního dozoru památkové inspekce jsou činnosti spojené s ochrannou, obnovou a společenským uplatněním kulturních památek* a v souladu s § 20 odst. 5 *inspekce dozírá, zda odborná organizace poskytuje orgánům státní památkové péče, krajům a obcím potřebnou odbornou pomoc při rozhodování, popřípadě vydávání jiných opatření, která se týkají kulturních památek.*

Dle § 26 odst. 2 písm. i) zákona o státní památkové péči *Ministerstvo kultury vydává statut odborné organizace státní památkové péče, která je státní příspěvkovou organizací s celostátní působností.* Statut Národního památkového ústavu (dále jen „statut") byl vydán dne 1. 1. 2003 pod sp. zn. 11.613/2002 a samotný Národní památkový ústav byl zřízen ke stejnému dni rozhodnutím sp. zn. 11.617/2002 podle § 26 odst. 2 písm. e) zákona o státní památkové péči. Statut charakterizoval (dnes již není platný) Národní památkový ústav v článku III odst. 1, dle něhož byl *státní příspěvkovou organizací, která je řízena Ministerstvem kultury, má celostátní působnost a vystupuje v právních vztazích svým jménem, přičemž nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývající.* Podle článku III odst. 5 byl statutárním orgánem ústavu generální ředitel, jmenovaný a odvolávaný ministrem kultury. Mimo své hlavní činnosti, definované v článku IV statutu (zejména rozbory stavu a vývoje státní památkové péče, podklady pro prognózy, koncepce a dlouhodobé výhledy rozvoje státní památkové péče, vědeckovýzkumné úkoly, odborně metodické, dokumentační a informační pracoviště pro úsek státní památkové péče, vedení seznamu kulturních památek České republiky, zpracovávání odborných podkladů pro orgány státní památkové péče, odborná pomoc vlastníkům kulturních památek), vykonává Národní památkový ústav i jinou činnost přímo nesouvisející s výkonem a koordinací odborné činnosti v oboru státní památkové péče. Předmět této jiné činnosti upravil statut v článku V odst. 1 a ve druhém odstavci téhož ustanovení stanovil, že *další jinou činnost... může ústav vykonávat pouze s předchozím písemným souhlasem zřizovatele.* Citovaný statut byl v roce 2006 (tj. až po fiktivním vydání rozhodnutí orgánů obou stupňů o neposkytnutí informace) nahrazen statutem novým, který v článku I odst. 3 výslovně upravil, že *Národní památkový ústav je podle § 25 odst. 2 zákona odbornou organizací státní památkové péče s celostátní působností, řízenou ministerstvem.*

Pozitivní právo (český právní řád) na žádném místě nedefinuje samotný pojem subordinace, nadřízenosti a podřízenosti. Pro odpověď je třeba se obrátit na teorii správního práva. Dle ní je postavení dané instituce vyjádřeno rozsahem pravomoci a působnosti jak externí (vůči adresátům norem správního práva), tak interní (uvnitř soustavy veřejné správy). Obsahem interních oprávnění je

právo udílet příkazy podřízeným osobám či útvarům, právo kontroly plnění služebních povinností a případně právo disciplinárního postihu podřízených osob, jsou-li v rámci dozoru zjištěny nedostatky a pochybení (k tomu srov. Hendrych, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 5. vydání, C. H. Beck, Praha 2003). Podle § 20 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb. se na řízení podle § 16 téhož zákona (řízení o odvolání) použije správní řád. V době fiktivního vydání negativních rozhodnutí o poskytnutí informací v této věci zákon č. 106/1999 Sb. odkazoval na tehdy platný a účinný správní řád, tj. zákon č. 71/1967 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Nová právní úprava přechodných a závěrečných ustanovení zákona č. 106/1999 Sb. odkaz na příslušná ustanovení správního řádu ponechala s tím, že v zákoně je již obsažen odkaz na nový správní řád, zákon č. 500/2004 Sb., ve znění zákona č. 413/2005 Sb. Ten ve svých společných ustanoveních (§ 178) hovoří o tom, který správní orgán je nadřízeným správním orgánem. Počítá s tím, že jej určí zvláštní zákon, a teprve není-li tomu tak, označuje za něj správní orgán, který podle zákona rozhoduje o odvolání, popřípadě vykonává dozor. V tomto směru je nová právní úprava v souladu s výše zmíněnou doktrínou.

Ve světle uvedených okolností je relevantní § 26 odst. 2 zákona o státní památkové péči, z něhož vyplývá, že interní oprávnění ve smyslu subordinace má na úseku státní památkové péče Ministerstvo kultury [viz zejména § 26 odst. 2 písm. a), b) a d)]. Namístě je také znovu připomenout § 25 odst. 2 téhož zákona, dle kterého je Ministerstvu kultury podřízena odborná organizace státní památkové péče. Za využití oprávnění daného ustanovením § 26 odst. 2 písm. e) Ministerstvo také fakticky rozhodlo o vzniku této organizace, Národního památkového ústavu. Ministerstvo kultury dále dle písm. i) citovaného ustanovení vydává statut odborné organizace státní památkové péče, který obsahuje normy upravující závazně jeho postavení a působnost, a vydání tohoto statutu je zcela jistě též nepochybně projevem interního oprávnění z pozice nadřízeného subjektu. V článku III statutu je pak výslovně stanoveno, že Národní památkový ústav je řízen Ministerstvem kultury. Jak již bylo výše předesláno, dozor nad dodržováním zákona o státní památkové péči a předpisů vydaných k jeho provedení vykonává památková inspekce, kterou zřizuje rovněž Ministerstvo kultury. Při zjištění nedostatků v péči o kulturní památky navrhne památková inspekce orgánu státní památkové péče (kterým je dle § 25 odst. 1 zákona o státní památkové péči i Ministerstvo kultury) opatření k odstranění zjištěných nedostatků, popřípadě uložení pokuty. Hlavní zásady řízení a organizace práce v Národním památkovém ústavu určoval dle článku VIII odst. 2 dříve platného statutu hlavní organizační řád, který vydával generální ředitel Národního památkového ústavu s předchozím písemným souhlasem Ministerstva kultury. Pracovní řád vydával generální ředitel již samostatně bez kontrasignace. Ředitelé územních pracovišť zodpovídali za svou činnost v celém rozsahu generálnímu řediteli, jímž byli jmenováni a odvoláváni, ovšem také s předchozím písemným souhlasem Ministerstva kultury. Nový statut vydaný pod čj. 1547/2006, platný a účinný ode dne 23. 1. 2006 (se změnou čj. 4452/2006 provedenou 29. 3. 2006), rozšířil pravomoci generálního ředitele. Ten do budoucna již uvedená oprávnění vykonává samostatně bez nutnosti předchozího schválení ze strany Ministerstva kultury. Pro úplnost lze rovněž zmínit, že článek XIV nového statutu upravil hierarchickou strukturu stupňů řízení v Národním památkovém ústavu, na jejímž vrcholku stojí generální ředitel, a článek III odst. 2 stanovil, že generální ředitel řídí veškerou činnost Národního památkového ústavu (toto ustanovení odpovídá článku III odst. 5 statutu z roku 2003, podle něhož generální ředitel řídil ústřední pracoviště ústavu, přičemž tato dikce vycházela z dřívější úpravy, kdy existovalo několik samostatných ústavů).

Nahlíženo výše uvedenými doktrinálními východisky je možno konstatovat, že míra „odsazení" Národního památkového ústavu od Ministerstva kultury neboli těsnost jejich vzájemných vazeb a hierarchie jejich vztahů skýtají veškeré podklady pro závěr, že Minis-

terstvo kultury lze považovat za orgán nadřízený Národnímu památkovému ústavu, a to i ve smyslu § 16 odst. 2 věty prvé zákona č. 106/1999 Sb. Generální ředitel Národního památkového ústavu sice disponuje relativně rozsáhlými pravomocemi, ovšem rozsah těchto pravomocí je závazně určen statutem vydávaným právě Ministerstvem kultury. Tato úprava vztahů odpovídá povaze činnosti Národního památkového ústavu jakožto odborné organizace státní památkové péče, která vytváří dle § 32 odst. 2 zákona o státní památkové péči odborné „servisní" zázemí Ministerstvu kultury, ale i jiným subjektům, a vykonává činnosti dle potřeby tohoto ministerstva v intencích jeho odpovědnosti jako ústředního orgánu státní správy pro kulturní památky.

Odpověď na otázku, zda v případě veřejné instituce typu Národního památkového ústavu je možno hovořit o Ministerstvu kultury jako orgánu nadřízeném, nutno tedy hledat v právních předpisech upravujících postavení a pravomoc jednotlivých subjektů na úseku státní památkové péče. Po provedeném rozboru kompetencí jednotlivých subjektů a jejich vzájemných vztahů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že Ministerstvo kultury je nejen nadřízeno Národnímu památkovému ústavu, jak o tomto vztahu hovoří § 25 odst. 2 zákona o státní památkové péči, ale je tomu tak i ve smyslu § 16 odst. 2 zákona č. 106/1999 Sb., neboť je výslovně (byť *a contrario*) určeno subjektem nadřízeným a žádný zvláštní zákon nestanoví jinak. Z citovaných právních norem nelze také nijak dovodit nějaká omezení v oblasti subordinačních vztahů.

II.
PRÁVNÍ VĚTY BEZ ODŮVODNĚNÍ

1403
Řízení před soudem: kompetenční výluka

k § 21 správního řádu (č. 71/1967 Sb.)*)
k § 70 písm. c) soudního řádu správního

Rozhodne-li správní orgán v průběhu ústního jednání (§ 21 správního řádu č. 71/1967 Sb.) o tom, že účastníku řízení nedovoluje pořídit z průběhu jednání zvukový záznam, jde o rozhodnutí, jímž se upravuje vedení řízení. Takové rozhodnutí je vyloučeno z přezkumu ve správním soudnictví ustanovením § 70 písm. c) soudního řádu správního. Žalobu proti takovému rozhodnutí podanou neprojedná správní soud ve věci samé, ale odmítne ji. Otázkou případného porušení procesních práv a posouzením, zda tu šlo o vadu řízení, která popřípadě mohla mít na následek nezákonné rozhodnutí, se může zabývat až v rámci řízení o žalobě proti konečnému rozhodnutí ve věci samé.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2005, čj. 1 Aps 2/2004-79)

1404
Řízení před soudem: neodstranitelná překážka řízení
Pobyt cizinců: zajištění cizince za účelem správního vyhoštění

k § 46 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního
k čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod

Za neodstranitelnou překážku řízení ve smyslu § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. nelze považovat to, že účinky napadeného správního rozhodnutí o zajištění cizince za účelem správního vyhoštění již vůči žalobci nepůsobí. Z platné právní úpravy nelze dovodit, že ukončení zajištění cizince je důvodem pro ukončení soudního řízení o žalobě, jíž se cizinec dotčený takovým správním rozhodnutím domáhá soudní ochrany. Pravomocné správní rozhodnutí stále existuje, může být nezákonné z důvodů namítaných v žalobě, a proto nelze přezkum takového správního rozhodnutí odmítnout; tento postup by představoval odepření práva na soudní ochranu (čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2005, čj. 7 Azs 101/2005-46)

1405
Řízení před soudem: posuzování včasnosti žaloby

k § 46 odst. 1 písm. b) a § 72 odst. 3 soudního řádu správního
k § 104b odst. 1 a § 247 odst. 1 občanského soudního řádu
k § 172 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

*) *S účinností od 1. 1. 2006 zrušen novým správním řádem (zákon č. 500/2004 Sb.).*

Při posuzování včasnosti správní žaloby podané u správního soudu poté, kdy soud v občanském soudním řízení pravomocně zastavil řízení ve smyslu § 104b odst. 1 o. s. ř., je nezbytné kromě zjištění, zda byla žaloba ke správnímu soudu podána ve lhůtě jednoho měsíce od právní moci rozhodnutí obecného soudu (§ 72 odst. 3 s. ř. s.), zkoumat i skutečnost, zda již při podání žaloby k obecnému soudu nebyla zmeškána lhůta pro podání správní žaloby stanovená soudním řádem správním, případně zvláštním zákonem. Podání žaloby u obecného soudu až po uplynutí této lhůty způsobuje opožděnost i posléze podané správní žaloby, byť by byla podána v měsíční lhůtě od pravomocného zastavení občanského soudního řízení [§ 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s.].

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, čj. 3 As 30/2005-66)

1406

Řízení před soudem: přípustnost kasační stížnosti

k § 104 odst. 3 písm. a) soudního řádu správního

Jestliže krajský soud v rozsudku napadeném kasační stížností respektoval závazný právní názor vyslovený Nejvyšším správním soudem a tento názor spočíval ve výkladu, který byl nálezem Ústavního soudu označen za neústavní, nelze odmítnout věcné projednání kasační stížnosti s poukazem na § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 9. 2005, čj. 2 Afs 216/2004-123)

Prejudikatura: Soudní judikatura ve věcech správních č. 861/2001.

1407

Řízení před soudem: k pojmu „rozhodnutí správního orgánu"

k § 4 odst. 1 písm. a) a § 65 odst. 1 soudního řádu správního

Rozhodnutí státního zástupce o zamítnutí stížnosti proti usnesení policejního orgánu o odložení trestního oznámení není rozhodnutím správního orgánu ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) a § 65 odst. 1 soudního řádu správního.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2005, čj. 6 As 58/2004-45)

1408

Správní řízení: veřejná listina
Živnostenské podnikání: posuzování odborné způsobilosti

k § 134 občanského soudního řádu
k § 7 zákona č. 455/1991 Sb., živnostenského zákona, ve znění zákonů č. 286/1995 Sb., č. 356/1999 Sb. a č. 257/2004 Sb.
k § 7 odst. 1, § 8 odst. 2 a 3, § 15 odst. 1 zákona č. 29/1984 Sb., o soustavě základních a středních škol (školský zákon)*)

I. Z povahy veřejné listiny a z analogického použití § 134 občanského soudního řádu pro řízení před správním orgánem vyplývá, že není na účastníkovi správního řízení, aby správnímu orgánu předkládal důkazy o tom, že obsah veřejné listiny byl sepsán v souladu se zákonem a k tomu oprávněnou osobou. Je právě na správním

*) *S účinností od 1. 1. 2005 nahrazen zákonem č. 561/2004 Sb.*

orgánu, aby důkazem z opaku vyvrátil obsah veřejné listiny, či aby prokázal překročení pravomoci správního orgánu při vydání veřejné listiny, pokud o taková tvrzení opírá své rozhodnutí.

II. Prokazuje-li žadatel o vydání koncese splnění zvláštní podmínky odborné způsobilosti podle § 7 zákona č. 455/1991 Sb., živnostenského zákona, doložkou na zadní straně maturitního vysvědčení, z níž jednoznačně vyplývá, že vzdělání žalobce získané na gymnáziu složením maturitní zkoušky v základech elektrotechniky je stavěno naroveň úplnému střednímu vzdělání ve smyslu zákona č. 29/1984 Sb., o soustavě základních a středních škol (školský zákon), není důkazem z opaku obsahu veřejné listiny prokázání nižší hodinové dotace výuky konkrétního předmětu na gymnáziu v porovnání se střední odbornou školou.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích, ze dne 31. 5. 2006, čj. 52 Ca 17/2006-39)

1409

Správní řízení: dvojinstančnost

k čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod
k § 66 zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích a změně dalších zákonů
k § 25 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích
k § 3 a násl. správního řádu (č. 71/1967 Sb.)*)
k § 68 písm. a) soudního řádu správního

Mezi základní zásady rozhodování o právech a povinnostech fyzických či právnických osob správními orgány nepatří rozhodování ve dvou stupních.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2005, čj. 2 As 47/2004-61)

1410

Daňové řízení: k důkaznímu břemenu

k § 23 odst. 7 zákona ČNR č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění účinném pro zdaňovací období roku 1997
k § 31 odst. 8 písm. b) zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků

I. Důkazní břemeno ohledně zjištění existence rozdílu mezi cenou sjednanou mezi konkrétním poplatníkem a s ním ekonomicky nebo personálně spojenou osobou a cenou na trhu obvyklou nese podle § 31 odst. 8 písm. b) zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, správce daně. Existence takového rozdílu je totiž skutečností rozhodnou pro užití právní fikce, při které je postupem podle § 23 odst. 7 zákona ČNR č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, upravován základ daně poplatníka o zjištěný rozdíl. Správce daně je proto v daňovém řízení povinen prokázat, že výše obvyklé (tržní) ceny se liší od ceny sjednané a vykázané daňovým subjektem.

II. Je nepřípustné, aby správce daně daňovému subjektu pouze sdělil, jaká je dle jeho názoru výše obvyklé ceny, aniž by tomuto zjištění rozhodnému pro další postup správce daně i daňového subjektu (dokládání zjištěného rozdílu daňovým subjektem a případná úprava základu daně správcem daně) předcházelo dokazování,

*) *S účinností od 1. 1. 2006 nahrazen zákonem č. 500/2004 Sb.*

z něhož by daňový subjekt mohl seznat, na základě jakých důkazních prostředků k uvedenému zjištění správce daně dospěl, a při kterém by se daňový subjekt mohl k provedeným důkazům vyjádřit, popřípadě navrhnout důkazy jiné, jež dle jeho přesvědčení prokazují odlišnou výši obvyklé ceny.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2006, čj. 9 Ca 32/2005-85)

1411

Daňové řízení: omezení při změně vyměřené (doměřené) daně stanovené podle pomůcek

k § 16, § 27 odst. 1 písm. e), § 47, § 54 a § 55b zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákonů č. 35/1993 Sb. a č. 255/1994 Sb.

I. Jestliže správce daně stanovil na základě daňové kontroly základ daně a daň podle pomůcek, pak učinil kvalifikovaný odhad daňové povinnosti, a to na základě skutečnosti, že daňovou povinnost nelze stanovit dokazováním. Není přitom rozhodné, zda daňovou povinnost ověřoval správce daně namátkově, anebo vyčerpávajícím dokladovým způsobem. Dospěl-li správce daně následně k závěru, že daň byla pomocí pomůcek stanovena ve zjevně nesprávné výši, nemůže již výši základu daně a vyměřenou daň měnit tak, že v důsledku nových skutečností „přičte" k této dani další částku, navíc v řízení, jehož předmět řádně nevymezil.

II. Správce daně není oprávněn opakovat daňovou kontrolu kdykoli; nepostačí, vymezí-li její obsah odlišně od kontroly předchozí a poukáže-li na nové najevo vyšlé skutečnosti, a to ani při dodržení lhůt podle § 47 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků. Při opakování daňové kontroly musí totiž respektovat také ostatní zákonná ustanovení, která limitují možnost změny již vyměřené daně.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2005, čj. 5 Afs 223/2004-89)

Prejudikatura: nález Ústavního soudu 4. 11. 1999, sp. zn. III. ÚS 86/99 [Sb. ÚS, sv. 16, nález č. 155, str. 151], nález Ústavního soudu ze dne 13. 5. 2003, sp. zn. II. ÚS 334/02 [Sb. ÚS, sv. 30, nález č. 63, str. 129], nález Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2003, sp. zn. III. ÚS 510/02 [Sb. ÚS, sv. 30, nález č. 64, str. 135].

1412

Daňové řízení: součinnost třetích osob při místním šetření

k § 15 odst. 5 a § 34 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění účinném pro zdaňovací období roku 2000

Ustanovení § 34 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, obsahuje řadu povinností, které jsou uloženy tzv. třetím osobám; mimo jiné povinnost uloženou v odstavci čtvrtém osobám, které mají listiny a jiné věci, jež mohou být důkazním prostředkem při správě daní, aby je na výzvu správce daně vydaly nebo zapůjčily k ohledání. Tím není popřena povinnost součinnosti při místním šetření podle § 15 odst. 5 téhož zákona, podle něhož jsou i třetí osoby povinny poskytnout pracovníku správce daně všechny přiměřené prostředky a pomoc potřebnou k účinnému provedení místního šetření, zejména mu podat potřebná vysvětlení. Při místním šetření má tedy třetí osoba povinnost součinnosti podle § 15 odst. 5 citovaného zákona, aniž by tím byla dotčena povinnost poskytnout součinnost podle § 34 téhož zákona.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 8. 2005, čj. 5 Afs 30/2004-60)

1413

Daň z příjmů: výdaje na dosažení, zajištění a udržení příjmů; výpočet základu daně

k § 7 odst. 9 zákona ČNR č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění účinném pro zdaňovací období roku 1998
k § 41 odst. 1 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků

I. Poplatník má právo zvolit si způsob uplatnění výdajů na dosažení, zajištění a udržení příjmů. Zvolí-li si však jednu z přípustných možností, nelze ji již ve stejném zdaňovacím období měnit za možnost jinou. Zjistí-li poplatník, který za určité zdaňovací období uplatnil výdaje paušálním procentem z příjmů dle § 7 odst. 9 zákona ČNR č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, že jeho daňová povinnost měla být vyšší, je povinen podat podle § 41 odst. 1 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, dodatečné daňové přiznání; správnou výši výdajů přitom upraví vzhledem k vyšším příjmům výpočtem dle § 7 odst. 9 zákona o daních z příjmů.

II. Dodatečným daňovým přiznáním lze opravit chybu v údajích řádného daňového přiznání, pokud daňový subjekt zjistí, že jeho daňová povinnost měla být vyměřena v jiné výši. Jeho prostřednictvím však nelze měnit způsob výpočtu daňového základu, který byl proveden správně, ohledně nějž však v budoucnu vyšlo najevo, že by pro daňový subjekt bylo výhodnější využít při jeho výpočtu jiného způsobu. Taková daňová optimalizace není v žádném případě účelem dodatečného daňového přiznání.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 8. 2005, čj. 7 Afs 32/2003-46)

1414

Daň z převodu nemovitostí: příjmy plynoucí manželům ze společného jmění manželů
Daňové řízení: důkazní břemeno

k § 10 odst. 1 písm. b) a § 10 odst. 2 zákona ČNR č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění účinném pro zdaňovací období roku 1998
k § 31 odst. 9 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků

V případě prokazování příjmů z převodu nemovitostí [§ 10 odst. 1 písm. b) zákona ČNR č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů], jež plynou manželům ze společného jmění manželů a jež se zdaňují jen u jednoho z nich (§ 10 odst. 2 téhož zákona), spočívá důkazní břemeno na straně daňového subjektu (§ 31 odst. 9 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků). Správce daně nemůže při vyměřování daňové povinnosti vycházet pouze z tvrzení daňového subjektu, že cena nemovitosti byla stanovena jiným způsobem, než který je uveden v písemné kupní smlouvě, aniž by daňový subjekt podložil takové tvrzení důkazy.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2005, čj. 5 Afs 91/2004-47)

1415

Daň z příjmů: výdaje spojené s nabytím postoupené pohledávky

k § 24 odst. 2 písm. o) zákona ČNR č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění účinném pro zdaňovací období roku 1999

Ustanovení § 24 odst. 2 písm. o) zákona ČNR č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, limituje výši výdaje, který lze daňově uznat, a také stanoví, kdy tak lze učinit. Je to v okamžiku úhrady pohledávky nabyté postoupením; úhradou je přitom třeba rozumět skutečně obdrženou platbu, nikoli pouze příslib platby, která má být uskutečněna teprve v budoucnu.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2005, čj. 5 Afs 4/2005-45)

1416

Daň z přidané hodnoty: k pojmu zdanitelného plnění

k § 2 a § 19 zákona ČNR č. 588/1992 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pro zdaňovací období roku 1998*)

I. Předmět plnění, který byl na fakturách vystavených pro žalobce coby odběratele označen jako „cenové vyrovnání", není ani zbožím, ani službou, ale pouze vyrovnáním rozdílu ceny nákupní a prodejní, vzniklého v důsledku toho, že prodejci byli povinni prodat zboží koupené od žalobce konečným zákazníkům za žalobcem stanovenou nižší cenu. Tím, že žalobce svým prodejcům tento rozdíl kompenzoval, mu nevznikl nárok na odpočet daně z přidané hodnoty podle § 19 zákona ČNR č. 588/1992 Sb., o dani z přidané hodnoty, neboť nešlo o přijetí zdanitelného plnění.

II. Daňová povinnost vzniká nikoli na základě smlouvy, ale ze zákona, nastanou-li zákonem stanovené okolnosti. Není proto rozhodné, co si smluvní strany mezi sebou dohodly a jak předmět svého plnění označily, ani zda došlo k plnění podle smlouvy, mimo ni nebo v rozporu s ní, ale jen to, zda uskutečněné plnění je zákonem ČNR č. 588/1992 Sb., o dani z přidané hodnoty, označeno za daňově relevantní – tedy zda zákon s takovým plněním spojuje vznik daňové povinnosti nebo vznik práva či nároku. S poskytnutím cenového vyrovnání nespojuje zákon o dani z přidané hodnoty vznik daňové povinnosti, protože nejde o zdanitelné plnění, a žalobce tak nebyl povinen platit svým prodejcům daň z přidané hodnoty jako součást ceny.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. 11. 2003, čj. 11 Ca 65/2003-67)

1417

Daň z příjmů: rezerva na sanaci a rekultivaci pozemků dotčených těžbou jako daňově uznatelný výdaj

k § 24 odst. 2 písm. i) zákona ČNR č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění účinném pro zdaňovací období roku 1998

k § 31 odst. 5 a 6 zákona č. 44/1988 Sb., horního zákona, ve znění zákonů č. 541/1991 Sb. a č. 168/1993 Sb.

*) *S účinností k 1. 5. 2004 zrušen zákonem č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty.*

Jestliže ustanovení § 31 odst. 6 zákona č. 44/1988 Sb., horního zákona, upravuje povinnost vytvářet rezervy na sanaci a rekultivaci pozemků dotčených těžbou a současně výslovně stanoví, že tyto rezervy jsou nákladem na dosažení, zajištění a udržení příjmů, pak zvláštním zákonem, předvídaným v § 24 odst. 2 písm. i) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, a určujícím způsob tvorby a výši daňově uznatelných rezerv, je pro případ tvorby rezerv na sanaci a rekultivaci pozemků horní zákon.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 16. 5. 2006, čj. 29 Ca 303/2005-40)

1418

Daň z převodu nemovitostí: cena sjednaná a stanovená

k § 10 písm. a) zákona ČNR č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, ve znění zákonů č. 18/1993 Sb. a č. 322/1993 Sb.
k zákonu č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku
k § 59 odst. 3 obchodního zákoníku

O cenu sjednanou dohodou ve smyslu § 10 písm. a) zákona ČNR č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, jde nepochybně tehdy, když je nemovitost převáděna na základě dvoustranného právního úkonu, při němž se předpokládá sjednání ceny, a to ceny odchylné od ceny zjištěné podle zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku. Cenu stanovenou posudkem znalce dle § 59 odst. 3 obchodního zákoníku za cenu sjednanou však považovat nelze, neboť se nejedná o cenu, která by byla stanovena projevem vůle účastníků smluvního vztahu.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 26. 5. 2006, čj. 31 Ca 242/2005-30)

Prejudikatura: k základu daně srov. též č. 137/2004 Sb. NSS a č. 704/2005 Sb. NSS.

1419

Celní právo: úrok za posečkání s úhradou celního dluhu

k § 275 odst. 3 zákona ČNR č. 13/1993 Sb., celního zákona, ve znění zákonů č. 113/1997 Sb. a č. 1/2002 Sb.

I. Povinnost platit úroky za dobu posečkání s úhradou celního dluhu podle § 275 odst. 3 zákona ČNR č. 13/1993 Sb., celního zákona, vyplývá z dlužníkem poskytnutého a celními orgány přijatého globálního zajištění celního dluhu.

II. Proti platebnímu výměru na úrok za posečkání s placením celního dluhu podle § 275 odst. 3 zákona ČNR č. 13/1993 Sb., celního zákona, může dlužník účinně namítat jeho nezákonnost spočívající v tom, že částka mu předepsaná již překročila jeho závazek vyplývající z jím poskytnutého a celními orgány přijatého globálního zajištění celního dluhu. Uplatnil-li dlužník takovou námitku ve správním řízení i v žalobě, bylo povinností soudu z jím uplatněného důvodu rozhodnutí žalovaného přezkoumat.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2005, čj. 5 Afs 143/2004-57)

1420

Vodní právo: poplatek za odebrané množství podzemní vody

k § 88 odst. 3 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění zákona č. 20/2004 Sb.

Zákonem stanovené podmínky pro výběr poplatků za odběr podzemní vody nelze rozšiřovat či modifikovat odkazem na prováděcí předpis. Z § 88 odst. 3 zákona č. 254/2001 Sb., vodního zákona, vyplývá, že pro poplatkové účely lze sčítat množství odebrané podzemní vody z jednotlivých odběrních míst na území obce pouze tehdy, jde-li o odběry z jednoho (totožného) vodního zdroje.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 3. 2006, čj. 6 Ca 186/2005-47)

1421

Rozhlasové a televizní vysílání: prodloužení platnosti licence

k § 12 odst. 10 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů

Rozhodnutí správního orgánu o prodloužení doby platnosti licence podle § 12 odst. 10 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, je zvláštním druhem rozhodnutí, jímž není udělována licence nová a ani nejsou zamítány žádosti jiných žadatelů, neboť tomuto rozhodnutí nepředchází žádné licenční řízení. Práva jiného subjektu než provozovatele vysílání s licencí nemohou být tímto správním rozhodnutím nijak dotčena.

(Podle usnesení Městského soudu v Praze ze dne 19. 4. 2006, čj. 7 Ca 48/2006-61)

1422

Služební poměr příslušníků Policie ČR: dokazování v řízení ve věcech služebního poměru

k § 106 odst. 1 písm. d), § 130 odst. 1 a 2 zákona ČNR č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky*)

V řízení o služebním poměru podle zákona ČNR č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, je třeba při zjišťování skutečného stavu věci vycházet zejména z původních důkazů. Je-li možné v dané věci vyslechnout svědky, nemůže dokazování spočívat pouze v provedených úředních záznamech, ale je nutné svědky vyslechnout, a to i za přítomnosti policisty, s nímž je vedeno příslušné řízení ve věci služebního poměru, aby mohly být svědkům kladeny otázky, a policista tak měl i reálnou možnost vyjádřit se ke skutečnostem, které tito svědci uvádějí.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 5. 2006, čj. 7 Ca 104/2005-26)

Prejudikatura: srov. č. 896/2006 Sb. NSS.

*) *Zákon ČNR č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, byl s účinností od 1. 1. 2007 zrušen zákonem č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.*